



RÉVÉSZ BÉLA

Alkotmányozás és állambiztonság

*Alkotmányossá válási törekvések
az állambiztonsági reformkoncepciókban, 1989–1990*

A politikai átalakulás, valamint a titkosszolgálatok változásaival kapcsolatban hosszabb ideje folyó kutatások, az eddig összegyűjtött iratok, dokumentumok, illetve ezek részfeldolgozásai néhány általánosabb következtetés levonására is lehetőséget teremtenek. Az eddigi vizsgálatok eredményei nyomán megerősíthető az a korábbi kutatási hipotézis, amely három, jobbra feltáratlan és feldolgozatlan területen vél új irányt kijelölhetőnek az ez irányú szakmai érdeklődés számára:

– A rendszerváltás politikai átalakulásának, valamint a titkosszolgálatok változásainak elemzései valóban jelentős eredményekkel jártak, de gyakorlatilag csupán egyik vagy másik szegmens vonatkozásában; a két folyamat kölcsönhatásának, kapcsolatuk valódi tartalmának feltárására eddig nem került sor.

– A jelenségcsoport vizsgálata szinte kizárólagos letéteményesének mindmáig a történeti megközelítések bizonyultak, hiszen a kutathatóság tartalmi és időbeli határait szigorúan kijelölték a iratok visszaminősítésének törvényi feltételei. Pedig a más természetű – a jelen kutatásban elsősorban: politológiai, jogtudományi, szociológiai – megközelítések alkalmazása nemcsak az egyes társadalmi, politikai, intézményi vonatkozások folytonosságát és / vagy megszakítottóságát tehetik egyértelműbbé, de jelezhetik más tudományok számára is, hogy ezen az eddig általuk elhanyagolt területen megválaszolandó kérdések sorakoznak.

– A politika, a sajtó és a közvélekedés leegyszerűsített megközelítései folyamatosan és hátrányosan befolyásolják a vizsgálódások irányait, témaköreit, ezért ezek következtetései többnyire visszaigazolják a legkülönbözőbb (párt)ideológiai elvárásokat. Pedig például a „tisza” rendszerváltó politikai erők és a diktatúrát kiszolgáló „gonosz” állambiztonság lecsupaszított dichotómiája a valóságban soha nem létezett, még ha ez a szemlélet meg is könnyítette a történetek utólagos értelmezését. Mai ismereteink birtokában viszont már lehetőség nyílik a differenciáltabb és tárgyilagosabb értékelésre.

Ez utóbbi állítás melletti érvekhez kíván néhány adalékkal szolgálni a jelen dolgozat. A törvényesség és az alkotmány fogalmai nemcsak a rendszerváltás előtti politikai, jogpolitikai retorikának, a sajtó és propaganda nyelvének voltak alapkategóriái, de a szocialista állam- és jogtudomány is előszeretettel választotta kutatási témájának.¹ Ugyanakkor semmit nem lehet tudni az államszervezet egyik legkarakteresebb, de egyben legrejtőzködőbb szervtípusának ezzel kapcsolatos felfogásáról, miközben ennek éppen az az alapfunkciója, hogy az állami berendezkedés mindenkori szuverenitását – annak idő- és térbeliségétől, sőt

¹ A szocialista állam- és jogelméleti irodalom forrásfeldolgozása során önálló fejezetet kaptak az ezzel a témakörrel foglalkozó munkák. Lásd: *Magyar állam- és jogelméleti bibliográfia. 1950–1980.* Szerk.: Nagy Lajos – Papp Ignác. Szeged, 1980.

hatalomgyakorlási formáitól, módszereitől függetlenül – védelmezze. A titkosszolgálatok – természetesen róluk van szó – „rejtőzködéséről” persze csak akkor lebbenthető fel a fátyol, ha kellő információkhoz juthatunk ezzel kapcsolatos véleményükről, elképzelésükről, esetleg a szabályozásra vagy a joggyakorlatra vonatkozó koncepciójukról. A rendszerváltás környékéről származó dokumentumok érzékeltetik, hogy a titkosszolgálat (az akkori megjelenéssel: az állambiztonsági főcsoportfőnökség) milyen fokozott érdeklődéssel követte a „tárgyalásos forradalom”² menetét, benne a sarkalatos törvények³ meghozatalának, az alkotmányozásnak a folyamatát. Mivel az állambiztonsági – a kül- és belpolitikai változások kényszerétől sürgetve – egyébként is önmaga strukturális és funkcionális átalakítására készült, így érthetően kereste a helyét az új alaptörvényhez való viszonyában is. A helyzet megértéséhez a kiindulópontot az átalakulás évének gyorsan változó pártállami és ellenzéki alkotmánykoncepciói jelentik, amelyek közül az előbbiek közvetlenül is befolyásolták az állambiztonsági főcsoportfőnökség álláspontjának alakulását. Az ebből levont végső következtetésük pedig arra indította a szolgálatokat, hogy explicit alkotmánybeli megjelenésüket konkrét módosító javaslat kezdeményezésével is proponálják a törvényalkotónak. Ezen szándékuk azonban paradox módon nem került nyilvánosságra, ismeretlen maradt mindmáig, miközben az alapprobléma, illetve annak vizsgálata a jogállam körülményei között is változatlan. Nem egyszerűen alkotmánytani deficitről van szó, amit jelez az a tény is, hogy gyakorlatilag nem léteznek titkosszolgálatokra vonatkozó állam- és jogtudományi, szervezettársadalmi, politológiai, kommunikációelméleti, pszichológiai stb. kutatások. A lehetséges okok valószínűsítése azonban meghaladja e tanulmány kereteit.⁴

Az állambiztonsági reform-elképzelések alkotmányozási háttere

A rendszerváltás politika- és társadalomtörténeti leírása és feldolgozása előbbre jár, mint a korszak állambiztonsági jellegű változásainak a feltárása. Magyaráztaképpen megemlíthető, hogy az utóbbiak esetében – titkosszolgálati természetük folytán – közel sem ismerhetők meg, tekinthetők át teljes mivoltukban a történések. Sőt, még a felszínre kerülő bizonyítékok hitelessége is – szintén az alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek sajátosságaiból következően – megkérdőjelezhető. A jelenség egészéből talán csak az egyértelmű, hogy a történetileg kialakult társadalmi–hatalmi struktúrák részeként létrejött és szükségképpen azóta is működő titkosszolgálatok egyszerűbb vagy fejlettebb formában, de mindenkor rejtett intézményi keretek között, nem nyilvános szabályozással, titkos állománnyal, operatív módszerekkel és speciális technikákkal vesznek részt a legkülönbözőbb formájú államhatalmak szuverenitásának védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, míg a demokráciákban kisebb, de itt is misztikus homály övezi ezen szolgálata-

² A „tárgyalásos forradalom” kifejezés 1990-ben tűnt fel; Tőkés, Rudolf L.: *Hungary's Negotiated Revolution*. Cambridge, 1996. című könyvének a címében is helyet kapott. Magyarul: Tőkés Rudolf: *A kialakított forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalomátvétel 1957–1990*. Budapest, 1998.

³ A „sarkalatos törvények” a magyarországi politikai rendszerváltást megalapozó törvények. A törvényjavaslatok szövegét a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain fogalmazták meg, s 1989 őszén az országgyűlés törvénybe iktatta őket. E törvények a következők: törvény az alkotmány módosításáról, az Alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a büntetőtörvénykönyv módosításáról, valamint a büntetőeljárás törvény módosításáról. Ezek a törvények lényegében megteremtették a demokratikus jogállam, a többpártrendszerű parlamentáris demokrácia jogi kereteit.

⁴ Bővebben lásd: Révész Béla: *A titkosszolgálatok titoktartásáról. Egy politikai jelenség politológiai mellőzöttsége*. Politikatudományi Szemle, 16. évf. (2007) 4. sz. 129.

tok tevékenységét. Természetesen vesztese ennek a titkolózásnak az emberi megismerés legracionálisabb rendszere, a tudomány is. A történelmi tapasztalatok szerint annak, hogy e sajátos kutatási objektum vonatkozásában a sejtések, találgatások tudományos érvelés útján is igazolható ismeretekké szerveződhesse, kedvező politikai kondícióknak is fenn kell állniuk. A titkosszolgálati struktúrák titkai ugyanis többnyire a politikai vezetők/vezetés cseréje, de nem ritkán politikai elitek, rezsim, rendszerek váltása idején tűnnek elő, legalábbis az új hatalom vezetése által hasznosnak tűnő és ezért engedélyezett mértékben és módon. Ilyen időszakokban a nagy leleplezések közelíthetnek ugyan az objektív (rész)igazságok felé, de ahogyan az információk visszatartása, úgy „csepegtetésük” is kikezdhethi a tudományos megismerés kritikai élet, függetlenségét, egyben hitelességét is. A titkosszolgálatok kutatásának konjunktúrája ezért többnyire a nagy politikai, társadalmi megrázkódtatásokhoz kötődik, amikor az új rezsim a tudomány legitimációs hatását is fel kívánja használni a korábbi politikai vezetés bírálata, illetve saját hatalma hitelesítésére. Ennek pedig legalkalmasabb eszköze a korábbi vezetés gonosz, amorális, korrupt, cinikus és kegyetlen vonásainak minél teljesebb bemutatása. E leleplezésekhez egyrészt „örömmel” csatlakozik a közhangulat és -vélemény, amely természetes antipolitizációjánál fogva erkölcsellennek tekint mindenféle hatalmi tevékenységet, másfelől a tudomány is, amely számára viszont az a legfontosabb, hogy az eddig csak sejtett, de elrejtett politikai információk hirtelen felszínre kerülnek, így megismerhetővé, kritikailag feldolgozhatóvá válnak.

A kommunista rendszer összeomlása az 1980-as és 1990-es évtized fordulóján a titkosszolgálatok történetében is szakaszhatárt jelentett. Kelet-Európa korábbi politikai struktúráinak legfontosabb elemei az erőszakszervek, köztük a titkosszolgálatok voltak. A közvélemény a titkosszolgálatok továbbélését-átalakulását gyanakvással szemlélte. A bizalmatlanság fő oka a titkosszolgálatok természetes rejtőzködése volt. Kétségtelen, hogy nem lehet merev cezúrát vonni a rendszerváltás előtti diktatúra állambiztonsági szolgálata és a demokrácia jogállamiságának nemzetbiztonsági szolgálatai közé. S a titkosszolgálatoknál tapasztalható folyamatosság jelei megkérdőjelezik valódi átalakulásukat. A szolgálatok hatalom közelsége rendszereken átívelő szerepeket, attitűdöket is kialakít. A struktúrák és a belső szabályozás fennmaradása pedig még nagyobb állandóságot mutat, mint a személyi összetétel folyamatossága. Valószínűleg semmiféle szabályozás sem zárja ki teljesen automatikusan a titkosszolgálatok politika közeli, azt befolyásoló működésének lehetőségét. Ezért az alkotmányos garanciákon és a jogi szabályozáson túl fokozott jelentősége van a politikai hatalmat korlátozó demokratikus politikai környezet és kultúra kialakításának. A titkosszolgálatokat politikai jelentőségük teszi a politológiai kutatások szükségképpen tárgyává, amit a jövőben remélhetően meginduló szakkutatások is figyelembe fognak venni.

De milyen alkotmánykép körvonalazódhatott 1988–1989 táján az állambiztonság előtt, amelyhez saját törvényességi és alkotmányossági koncepcióját is hozzáigazíthatónak vélhette? Ebben a vonatkozásban a háromoldalú tárgyalások hat politikai munkabizottsága közül az I/1. számú – hivatalosan: „Az alkotmánymódosítás időszzerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az alkotmánybíróság kérdései” – bizottság végezte a legjelentősebb munkát. Bár a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek a politikai egyeztetőtárgyalások témaköreivel és munkarendjével foglalkozó 1989. június 21-i megállapodása az alkotmánymódosítással, a pártok működésével, illetve a választásokkal kapcsolatos kérdésekben tartotta kiemelten indokoltnak a „gyorsított ütemű munka vállalását”, ezek sorából is kiemelkedik az alkotmányozó munka.⁵ „Anyajogként” a közjog egyébként is gyűjtőterülete a többi jogág

⁵ Lásd: Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. szeptember 22. Magyar Nemzeti Levéltár Magyar Országos Levéltár (továbbiakban: MNL MOL) P. 2117. 11. d., 281. i. sz.; továbbá: Or-

alkotmányos alapelveinek, de az átmenet időszaka önmagában is joggal kapta az „alkotmányos forradalom” megjelölést. Mindez természetesen nem kisebbiti a többi munkabizottságban folytatott munka jelentőségét, hiszen maga az I/1-es munkabizottság is gyakran utalt át különböző feladatokat más bizottság tevékenységi körébe, és a más bizottságokban kialakított javaslatokat kölcsönösen tudták saját munkájukban is hasznosítani. Mégis, ha a korabeli sajtót vagy a rendszerváltás időszakával foglalkozó elemzéseket vesszük figyelembe, szembetűnő az I/1-es bizottság szerepének túlsúlya.

Mindezt az a tény is megerősíti, hogy éppen ebben az albizottságban készült a tárgyalások legfontosabb dokumentuma: a Magyar Köztársaság alkotmánya. Történelmi háttérét tekintve természetesen nem előzmények nélküli munkáról volt szó. Az alkotmány felülvizsgálatának folyamatában – a már korábban megindult tudományos kutatások elméleti eredményei mellett – az MSZMP 1988. májusi pártértekezlete tekinthető kiindulópontnak. Állásfoglalása megerősítette, hogy „a társadalmi, politikai fejlődés szükségessé teszi az alkotmány felülvizsgálatát”, majd részletezi ennek fő irányait.⁶ Ezt követően az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata meghatározta a teendőket: „A Politikai Bizottság egyetért az alkotmány felülvizsgálatának megkezdésével; a munkálatok tartalmi kereteire, szervezeti rendjére vonatkozó javaslatot alapul elfogadja. A vitában elhangzott észrevételek figyelembevételével átdolgozott anyagot Fejti György elvtárs hagyja jóvá. Felkéri az Országgyűlés elnökét és a Minisztertanács elnökét, hogy az alkotmány vizsgálatával összefüggő állami feladatok végrehajtása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Megbízta a KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztályát, hogy a Központi Bizottság által kiküldendő bizottság összetételére tegyen javaslatot a Politikai Bizottságnak, melyet jóváhagyásra a Központi Bizottság soros ülése elé kell terjeszteni. A Közigazgatási és Adminisztratív Osztály folyamatosan gondoskodjon az alkotmány felülvizsgálatával kapcsolatos politikai döntések előkészítéséről.”⁷

A Politikai Bizottság döntését követően hozta meg a Minisztertanács 2022/1988. (HT. 7.) MT határozatát az alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról. Ebben a testület jóváhagyólag tudomásul vette az Igazságügyi Minisztériumnak az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről, valamint a szakmai szervezeti keretokről szóló előterjesztését.⁸ Az 1988.

szágyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok. 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus. 251–300. jelzetű kötet.

⁶ *A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve. 1988. május 20–22. Budapest, 1988. 262–263.*

⁷ Az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata. MOL M – KS – 288. f. 5/1072. ő. e.

⁸ Az Alkotmány felülvizsgálatának szakmai szervezeti kereteivel kapcsolatban a határozat 2. sz. melléklete megállapította:

„1. Az Alkotmányban szabályozandó egyes témák szabályozási koncepciójának kialakítására a tudományos élet, valamint az érdekelt állami és társadalmi szervek képviselőiből munkabizottságokat kell létrehozni. A munkabizottságokban részt vesznek országgyűlési képviselők is, valamint a tudománynak azok a képviselői is, akik az elmúlt időszakban az Alkotmányban szabályozandó kérdésekben alternatív javaslatokat dolgoztak ki.

A munkabizottságok között létre kell hozni a kodifikációs bizottságot is, amelynek feladata a kodifikációs munkák irányítása, illetőleg a munkabizottságok részkonceptói alapján az Alkotmány tervezetének kidolgozása.

2. A munkabizottságok tevékenységét az igazságügy-miniszter által vezetett, az egyes munkabizottságok vezetőiből álló tudományos-szakmai bizottság koordinálja és irányítja.

3. Az Alkotmány előkészítésének sokoldalú szakmai-tudományos megalapozása, az alkotmánykonceptió és az Alkotmány-törvényjavaslat kidolgozását végző szervek munkájának elősegítése érdekében az Igazságügyi Minisztériumban – erre a munkára függetlenített munka-

június 29-én igazságügyi miniszterré kinevezett Kulcsár Kálmán tíz munkabizottságot hozott létre az alkotmány egyes szabályozási tárgyköreinek gondozására, majd augusztus elején egy előzetes koncepcióvázlatot terjesztett elő az alkotmány felülvizsgálatáról. E dokumentum szerint ekkor még nem született döntés arról – jóllehet a vitában felmerült –, hogy új alkotmány kidolgozására vagy az 1949-ben kelt alkotmány módosítására kerüljön-e sor; maga a PB-határozat is az „alkotmányról szóló” törvényjavaslatról beszél. Kulcsár Kálmán a további, eldöntendő kérdések körébe sorolja, hogy „utaljon-e az alkotmány maga az egy pártrendszerre, mint a politikai rendszer sajátosságára, s ha igen, összekösse-e jelenlegi történeti helyzetünkkel, mintegy »átmeneti« jelleggel biztosítva úgy, hogy a történelmi feltételek változásával esetleg alkotmányváltoztatás nélkül, más pártok szerveződése is lehetséges legyen”. Az alkotmányozás jellegével kapcsolatban megállapítja: „A jelenleg hatályban lévő alkotmányunk – a módosítások ellenére – alapvetően a harmincas években, a Szovjetunióban kialakult politikai rendszert, illetőleg az ott 1936-ban elfogadott ún. »sztálini« alkotmányt tükrözi, éspedig bizonyos vonatkozásban szinte »hívebben«, mint az 1977-ben a Szovjetunióban elfogadott új alkotmány. Ehhez való ragaszkodás politikailag felesleges teher továbbvitelét jelentené és óhatatlanul is egy olyan politikai rendszerhez való kötődésre engedne következtetni, amelyet a társadalom fejlődése meghaladott és amelyet egyébként sok összefüggésben magunk is elutasítunk. Kétségtelenül felmerül azonban a kontinuitás problémája, az ugyanis, hogy a szükséges változásokat tudomásul véve és érvényesítve, társadalmunkat és államunkat nem akarjuk saját korábbi fejlődési szakaszától elválasztani, e fejlődés eredményeit elutasítani.” Végül arra a következtetésre jut, hogy a problémák megoldásához szükséges tartalmi és szerkezeti változások súlyára tekintettel „technikailag is indokolt teljesen új alkotmány elkészítése”.⁹

Az MTA Államtudományi Kutatások Programiroda vezetőjeként Kilényi Géza 1988. szeptember közepére elkészített egy az alkotmányozás politikai szempontból legfontosabb kérdéseit tartalmazó „munkaközi anyagot” a Minisztertanács számára, amely az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya mellett működő alkotmány-előkészítő bizottság elé is bekerült. Az új alkotmány mellett érvelve a külpolitikai vonatkozásokra is felhívja a figyelmet: „A tapasztalatok szerint valamely szocialista ország új alkotmányának nemzetközi fogadtatása mindig két dologtól függ: az alkotmány tartalmától, illetőleg a hatalmat gyakorlók »politikai hitelképességétől«, ami az alkotmányos rendelkezések aranyfedezete. E két dolog nehezen függetleníthető egymástól. A mi esetünkben aligha kell attól tartani, hogy az új alkotmány aggodalmat kelt barátaink körében, illetőleg csökkenti az ország nemzetközi presztízsét. Reálisan épp az várható, hogy stabil politikai célkitűzéseink megerősítése és a modern szocialista állam jellemvonásainak alaptörvényi szintű rögzítése, illetőleg az állampolgári jogoknak nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban álló szabályozása egyértelműen kedvező visszhangot vált ki”.¹⁰ 1988. november 30-i dátummal készült el – az ekkorra az alkotmány-előkészítésért felelős igazságügyminiszter-helyettesé kinevezett Kilényi Géza irányításával – a Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási

társakból – Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárságot kell létrehozni. A Titkárság feladata a tudományos kutatások összehangolása, a munkabizottságok munkájának koordinálása, szervezése és segítése, valamint a bizottsági anyagok és jogszabály-tervezetek előkészítésénél a titkársági teendők ellátása.” A Minisztertanács 2022/1988. (HT.7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról. Határozatok Tára, 1988. augusztus 25. 7. sz.

⁹ Lásd Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990.) 1. kötet. Budapest, 1991. 43–63.

¹⁰ Kilényi (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*, 71.

koncepciója, amelyet már szakmai vitára is bocsátottak.¹¹ A koncepciónak a szabályozási mód alapkérdéseire vonatkozó megállapításai egyebek mellett az alkotmány „ideologikumáról” is szólnak:

„a) 1949 óta alapvetően megváltozott szocializmus-képünk a hatalomról és a hatalomgyakorlás módjáról, valamint az emberi jogokról vallott felfogásunk, emellett mélyreható változások következtek be a társadalom szerkezetében, a gazdaságban, a tulajdonviszonyokban és a politikai intézményrendszerben, még további jelentős változások most vannak kibontakozóban. Mindezt egy alkotmány képtelen nyomon követni, vagy ha igen, ez annak a bizonyítéka, hogy az általánosság igen magas szintjén mozog, s ezért a szó igazi értelmében véve nem is tudja betölteni alaptörvény szerepét. Az elmúlt évtizedekben nálunk annyi alkotmánymódosításra került sor, hogy a hatályos alkotmányszöveg teljesen eklektikussá vált: számos új rendelkezés került bele, amelyek nehezen férnek össze a hatalom túlzott koncentrációján alapuló eredeti alkotmány-koncepcióval. Új szerkezeti felépítésű Alkotmányra van tehát szükség, amely számot vet a XX. század végének társadalmi-gazdasági realitásaival, s a marxista társadalomtudomány legújabb eredményeit felhasználva új elméleti alapokon álló, korszerű, s egységes logikai rendszerbe illeszkedő szabályozást nyújt. [...]

d) [...] A kifejtettek értelemszerűen irányadók az Alkotmány ideológiai vonatkozásaira is. Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy »naprakész« szocializmus-kép. Tudomásul kell ugyanis vennünk, hogy szocializmus-képünk számos vonatkozásban szüntelenül fejlődik, s e tekintetben éppoly kevéssé lehet számolni valamely statikus állapot tartós fennmaradásával, mint a politikai intézményrendszer vagy a gazdaság vonatkozásában.”¹²

1989. január 30-i dátummal készült el a szabályozási koncepció második változata, amelyet eljuttattak az országgyűlési képviselőkhöz.¹³ Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter

¹¹ Kilényi Géza visszaemlékezése szerint: „November elején történt igazságügyminiszter-helyettesi kinevezésem után sorra hívogattam a tematikus bizottságok elnökeit, hogy könyörgöm, november vége a határidő, kérem a részanyagot a szabályozási koncepcióhoz. Ezek a kéréseim vagy meghallgatásra találtak, vagy nem. Lényeg az, hogy úgy november 23-a tájékára egyes albizottságoktól kaptam anyagot, háromtól nem. A három albizottság, amelyiktől egy sort sem kaptam, a társadalmi rend kérdéseivel, a gazdasági rend kérdéseivel, és a választójoggal foglalkozó albizottság volt. De volt municióm a kutatási termékekből, tehát nem álltam ott kétségbe esve, hogy ezektől a bizottságoktól nem kaptam anyagot. Bementem Kulcsár Kálmánhoz, s mondtam neki, hogy 'Te Kálmán, tudod, hogy november vége a szabályozási koncepció határideje. Én most elvonulok, úgy-hogy Te sem fogod tudni, hogy hol vagyok, meg a feleségem se, és addig nem jövök elő, amíg nem hozom a szabályozási koncepciót.' [...] Felvonultam, a Normafa közelében volt egy szálló, akkori-ban úgy hívták, hogy Hotel Agro. Egyedül a gépkocsivezetőm tudta, hogy hol vagyok, tényleg, a feleségem se tudta. Gépkocsivezetőm naponta kétszer jött kéziratokért. Nem napi nyolc órát dolgoztam, hanem valamicskével többet. A lényeg az, hogy november 30-án lejöttem a hegyről, és közöltem Kulcsárral, hogy készen van a szabályozási koncepció.” Kilényi Gézával a Demokratikus Átalakulásért Intézet interjú-programja keretében készült beszélgetés. A video-felvétel időpontja: 2006. március 21. Szerző tulajdonában.

¹² I. m. 106–111.

¹³ A koncepció a politikai rendszer szabályozásával kapcsolatban megállapította: „A politikai rendszer szabályozása során kiemelkedő jelentőségű kérdés a pártnak, illetőleg pártoknak az Alkotmányban való megjelenítése. Ezzel kapcsolatban a következőkből célszerű kiindulni. Társadal-munk marxista–leninista pártja nem attól a társadalom vezető ereje, hogy ezt az Alkotmány deklarálja, hanem attól, hogy egyre inkább politizáló párttá válik, amely nem csupán a nép érdekében, hanem a néppel politizál, s meggyőző politikai céljai helyességéről az állampolgárokat. Ennek megfelelően a párt nem tör jogilag garantált hegemon helyzetre.

A hazánkban kibontakozott politikai mozgásokat figyelembe véve belátható időn belül nagy biztonsággal előre jelezhető a többpártrendszer kialakulása; ezzel az Alkotmány rendelkezéseinek ki-

kísérőlevelében megjegyezte: „Ezt a javaslatot 1989. február elején a Politikai Bizottság, február végén pedig a Központi Bizottság megtárgyalja és kialakítja róla álláspontját. A Központi Bizottság állásfoglalásáról valamennyi képviselő tájékoztatást fog kapni.”¹⁴ „Az új alkotmány szabályozási koncepciója alapvetően a felülvizsgálatra kért munkabizottságok javaslatain alapul – magyarázta az előzményeket a Politikai Bizottság nevében Fejti György az 1989. február 20–21-i központi bizottsági ülés elé beterjesztett igazságügyi minisztériumi koncepció kísérő levelében –, de tartalmazza az egyéb tudományos eredményeket, valamint az igazságügyi minisztériumi műhelymunka során kialakított gondolatokat is. Az így kimunkált koncepciót két alkalommal áttekintette a Központi Bizottság által az alkotmányozó munka elvi-politikai irányításának koordinálására kiküldött bizottság; megvitatta továbbá: a Minisztertanács és annak Tanácsi Kollégiuma, az Országgyűlés alkotmányozó bizottsága, az igazságügy-miniszter által vezetett tudományos-szakmai bizottság, s véleményyt nyilvánított róla több intézmény, társadalmi szervezet.”¹⁵ Így az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülése – már a KB megerősítő álláspontjának ismeretében – egyhangú szavazással elfogadta a további alkotmányozó munka tartalmát megszabó dokumentumot. Az Igazságügyi Minisztérium, annak érdekében, hogy „a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményyt alakíthasson ki róla”, nyilvánosságra hozta az alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet.¹⁶ Ettől némileg eltér – a képviselők státusa, az elnöki jogkör vonatkozásában – az 1989. május 29-i dátummal az Országgyűlés elé terjesztett alkotmánymódosító javaslat.¹⁷ Az Országgyűlés elnökének 1989. május 27-én kiadott közleménye szerint a június 27-i ülésnapra napirendre tűzték az alkotmány módosítását, a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, az Alkotmánybíróságról, a honvédelmi törvény módosításáról, az alternatív katonai szolgálat bevezetéséről, a büntető törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatokat. Innentől kezdve azonban a megkezdődött kerekasztal-tárgyalások új irányt szabtak az alkotmányozás folyamatának. Az Országgyűlés június 27-i ülésén Szűrös Mátyás elnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök levelét, amelyben a politikai egyeztető tárgyalások június 21-i plenáris ülésén született határozatra hivatkozva bejelentette, hogy a kormány visszavonja a benyújtott törvényjavaslatok azon részét, amelyeknek témáját érintik a tárgyalások.¹⁸

dolgozásánál számolni kell. Ugyanakkor alkotmányos garanciát kell kialakítani az alaptörvényben rögzített társadalmi-politikai berendezkedést sértő politikai tömörülésekkel szemben történő fellépés esetére. Nem az Alkotmány feladata a többpártrendszer kinyilvánítása, az Alkotmánynak azonban – a szabályozási mód alapkérdéseinél kifejtettek szerint – nem szabad akadályoznia a politikai intézményrendszer természetes fejlődését. Mindezekre figyelemmel az Alkotmányban a politikai rendszerrel kapcsolatban alapvető elvként indokolt rögzíteni, hogy Magyarországon kizárólag olyan társadalmi szervezet működhet, amelynek célja, programja és tevékenysége összhangban áll az Alkotmánnyal. E szervezetek közül a politikai párt feladata, hogy hozzájáruljon a népakarat kialakításához, illetőleg egyik alapvető szervezeti keretként szolgáljon a politikában való részvételéhez.”

Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Magyarország Alkotmánya. Szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. Lásd: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. köt. 409–439.

¹⁴ Országgyűlési Irattár és Levéltár. Országgyűlési Irományok, 1985–1990. 141–200. jelzetű kötet.

¹⁵ A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. köt. 408.

¹⁶ Magyar Hírlap, 1989. május 10.

¹⁷ MNL MOL P 2117. 11. doboz, 272. i. sz.

¹⁸ Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297–4298. h.

Mindeközben a nyilvánosság kizárásával más irányú hatalmi szándékok is befolyásolták az eseményeket. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április 19-i ülésén komolyan fontolóra vette egy novemberre előrehozott választás lehetőségét.¹⁹ Az Igazságügyi Minisztérium azt a feladatot kapta, hogy készítse el a „korlátozott” átmenet törvényi kereteit. Ennek során született meg az az alkotmánymódosítási javaslat, amely később az MSZMP kiindulópontja volt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során.²⁰ Ez a tervzet tartalmazta az állampárt alkotmányban rögzített monopóliumának lecserélését a többpártrendszerre való utalással és az ezzel kapcsolatos fékekkel, az országgyűlés hatáskörének módosítását, mely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot, a képviselők visszahívhatóságának megszüntetését, valamint a köztársasági elnök tisztségének bevezetését. A „közepesen erős” elnök jogköre lényegében megfelelt a második alkotmánykoncepcióban leírtaknak, tehát jelentős szerepe lett volna a külpolitikában, a kormányt erősen alárendeltségében tarthatta volna, illetve gyakorlatilag bármikor rendkívüli állapotot vezethetett volna be – lényegében az MSZMP főtítkárának némileg legyengített hatáskörét gyakorolta volna az elnök. Az állampárt úgy vágott neki a tárgyalásoknak, hogy a földcsuszamlásszerű hatalomvesztés elkerülésére meg kell szereznie még a szabad választások előtt egy minél erősebb államfői tisztséget, illetve a pártok ellenőrzésére fel kell állítania és lojális jogszakkal fel kell töltenie az Alkotmánybíróságot. Ezért cserébe hajlandó volt a jogállamisággal legélesebben szembenálló néhány rendelkezést kiiktatni az alkotmányból.

Az Ellenzéki Kerekasztal elutasította, hogy a szabad választások előtt – a választások garanciáinak megteremtésén túl – bárki is alkotmányozzon, ezért értelemszerűen nem fogadta el a köztársasági elnöki intézmény bevezetését. Alapvető célnak tekintette viszont, hogy kiiktassa az alkotmányból az ideologikus, sztálinista eredetű tételeket, nehogy később ezekre hivatkozva megakadályozhassa az állampárt a „jogállami forradalmat”. Az alkotmány első, ideologikus fejezetének lecserélésén túl az ellenzék elutasított minden további

¹⁹ A késelem ugyanis azzal a veszéllyel járt, hogy az ellenzék alaposabban fel készülhet a választásokra. Ezzel kapcsolatban Fejti György a PB ülésén kifejtette: „Én azon a véleményen vagyok, hogy nyugodt, rugalmas, következetes tárgyalási gyakorlattal létrehozható ez a megbeszélés-sorozat, mert az ellenzék kerekasztal nem stabil konstrukció. Tehát, ha időnk lenne arra, hogy türelmesen várjunk, felülkerekednénk a nézetkülönbségek, hiszen máris látszik, hogy egy ilyen kerekasztal-megbeszélés a szervezeti szuverenitást és önálló álláspont kialakítását zavarja. Nagyon ügyelnünk kellene arra, hogy ne tegyünk olyan lépést, ami tömöríti az ellenzéki kerekasztalt, hanem inkább olyan gesztust, vagy olyan lépéseket tegyünk, ami lazítja ezt a blokkot.” Lásd: Az MSZMP Politikai Bizottság 1989. április 19-i ülésének jegyzőkönyve. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. köt. 408.

²⁰ Az alkotmány módosításáról szóló 1989. május 10-i keltezésű törvénytervezet bevezetője megállapította: „Politikai rendszerünk továbbfejlesztésének, a hatalmi ágak szétválasztásának és kiegyensúlyozásának nélkülözhetetlen eleme a testületi államfő intézményének megszüntetése és a köztársasági elnök intézményének újbóli beiktatása államrendszerünkbe. Ezért, továbbá a politikai pártokról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az új választási törvény megalkotásával összefüggésben, valamint az Országgyűlés új típusú működésének megteremtése érdekében szükségessé vált az alkotmány módosítása. A javasolt módosító rendelkezések Magyarország új alkotmányának Országgyűlés 1989. március 8-9-i ülésén megtárgyalt és elfogadott szabályozási elvein alapulnak, de nem teszik mellőzhetővé az új alkotmány megalkotását. Az Igazságügyi Minisztérium azért hozza nyilvánosságra a tervezetet, hogy a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla. A tervzet alapul szolgálhat a politikai egyeztetésekhez is, ennek szervezése azonban nem az Igazságügyi Minisztérium feladata. A tervzet jelenleg államigazgatási véleményezés alatt áll, ezt követően fogja majd megtárgyalni a Minisztertanács, illetőleg az Országgyűlés illetékes bizottsága. A végső döntés az Országgyűlés feladata. Az állampolgárok, illetőleg szervezeteik a tervezetről az általuk választott módon nyilváníthatnak véleményt.” Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. sz. köt.; ismerteti a Magyar Hírlap 1989. május 10.

alkotmánymódosítást. A Harmadik Tárgyalófél szakértőit viszont inkább egyéni szakmai ambícióik vezették a tárgyalások során, átfogó állásponttal az alkotmányozást illetően nem rendelkeztek.

A hatályos alkotmány „osztályharcos” preambuluma²¹ az Ellenzéki Kerekasztal már a július 7-i albizottsági ülésen elhagyni javasolta, az MSZMP viszont azzal érvelt, hogy ennek a kérdésnek a megvitatása nem tartozik a békés átmenet problémaköréhez, a Harmadik Oldal pedig nem foglalt állást.²² Végül a középszintű²³ politikai egyeztető bizottság elé utal-

²¹ A hatályos alkotmányszöveg preambuluma a következőképpen szól: „Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje élte és tartotta fenn. Az államhatalom ugyanakkor az uralkodó osztályok eszköze volt a jogfosztott nép elnyomására és kizsákmányolására. Népünk nehéz küzdelmet folytatott a társadalmi haladásért, az ország függetlenségéért; számtalan megpróbáltatás közepette védte és őrizte nemzeti létünket.

Történelmünknek új korszaka kezdődött, amikor a Szovjetunió a második világháborúban kivívott győzelmei során felszabadította hazánkat a fasizmus elnyomása alól, és megnyitotta a magyar nép előtt a demokratikus fejlődés útját. A dolgozó nép a Szovjetunió baráti támogatásával újjáépítette a háború sújtotta, romokban heverő országot. A régi rend urai és védelmezői ellen folytatott küzdelemben a magyar munkásosztály – szövetségben a dolgozó parasztsággal, együttműködve a haladó értelmiséggel – kivívta és megszilárdította a dolgozó nép hatalmát.

A forradalmi harcokban megedződött munkásosztály vezetésével, az 1919. évi Tanácsköztársaság tapasztalataival gazdagodva, a szocialista országok közösségére támaszkodva népünk lerakta a szocializmus alapjait. Hazánkban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A régi helyén új ország született, amelyben az államhatalom a nép érdekeit, az állampolgárok alkotó erejének szabad kibontakozását és jólétét szolgálja. A magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit.

Az alkotmány, mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.”

²² Az I/1-es munkabizottság 1989. június 7-i (második) ülésén az EKA első ízben javasolta hivatalosan is, hogy Magyarország államformája köztársaság legyen. A jegyzőkönyv szerint „Az EKA javaslata mellett felhozta, hogy a népköztársaság kifejezés összekötődik egy történelmi korszak megjelenésével, olyan korszakéval, amelytől a demokratikus Magyarországnak az államforma elnevezésében is el kell magát határolnia. Az EKA megítélése szerint a népköztársaság kategória nyelvileg is hibás, hiszen a 'köz' világosan kifejezi, hogy az állam a köz, azaz népuralom alatt áll, így a 'nép' jelző használatára felesleges. Formailag nem tartható fenn az államformára vonatkozóan kétféle megjelölés – népköztársaság és köztársaság –, ami az eredeti és a módosított szöveg között állna fenn. Az EK szükségesnek tartja megjegyezni: a demokratikus átalakulás szempontjából nem csak a jogilag kötelező erővel való átalakulás kívánatos, hanem a kompromittálódott jelképektől való megszabadulás is, mivel ez bátorítólag hat a demokratikus átalakulásért küzdő politikai erőkre.

A Harmadik Oldal ebben a kérdésben az eredeti megállapodáshoz tartja magát, amennyiben a fogalmat abból a szempontból vizsgálja, hogy megtartása akadályozza a demokratikus átalakítást, vagy sem. Véleménye szerint a népköztársasági forma megjelölés önmagában nem akadályozza a demokratikus átmenet kialakításának. E kérdésben való döntést kifejezetten politikai kérdésnek tartja, ezért azt javasolja, helyezték át a döntés jogát a politikai bizottsághoz.

Az MSZMP egyetért a Harmadik Oldal képviselője által elmondottakkal. Ehhez csak annyit fűz hozzá, hogy ezt a kérdést az új alkotmány esetében tartja indokoltnak megvizsgálni.” MNL MOL P. 2117. 11. doboz. 252. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i.m. 6. kötet 2. sz. dokumentum.

²³ A tárgyalások hármas szerkezetében a munkabizottságok jelentették a valódi műhely-szintet, amelynek keretében a résztvevők először fejtették ki álláspontjukat, s amelyen a nézetkülönbségek is először körvonalazódtak. A tárgyalások módszeréből következően a középszintű politikai egyeztető tárgyalásokon a munkabizottságok képviselői a „műhelyekben” kialakult megállapodások fő vonalait ismertették, majd összegezték azokat a kérdéseket, amelyekben a szakértők között nem jött létre konszenzus, s ezeket bocsátották vitára. Azokban az esetekben, amelyekben a középszinten sem alakult ki konszenzus, a kérdéseket visszautalták a szakértői szintre. A tárgyalópartnerek elvi politikai és szakmai megállapodása végül a középszinten született meg, az ünnepélyes aláírás pedig a plenáris ülésen került sor. A munkabizottsági egyeztetések rendkívüli mélysége, sokrétűsége, a témák sokasága, a tárgyalópartnerek aprólékos-körültekintő gondossága folytán ezek a

ták a kérdést, ez azonban nem tárgyalta az ügyről. Augusztusban az EKA úgy döntött, hogy a szocializmus szó nem szerepelhet az alkotmány normaszövegében, csak a preambulumban, az európai eszmei és politikai értékek között. Az MSZMP azonban ragaszkodott a normaszövegben való szerepeltetéshez, és végül olyan kompromisszumos javaslatot tudott előterjeszteni, ami az EKA számára is elfogadható volt.²⁴ Így a preambulumban végül elmaradt volna, de az őszi parlamenti vitában, képviselői indítvány nyomán kapott mégis preambulumbot az alkotmány.²⁵ Ez abból a szempontból lényeges módosításnak tekinthető, hogy bekecsült az alaptörvénybe az új alkotmány későbbi elfogadásának szükségessége, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak, hivatkoznak az új alaptörvény elfogadását sürgetők.²⁶

Döntően ideologikus elemeket tartalmazott az addigi alkotmány első fejezete is. Az EKA a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy ne legyen az országnak államszocialista alapelveket tartalmazó alkotmánya – hiszen akkor például alkotmányellenességre hivatkozva bármikor feloszlathatja a hatalom az ellenzéki pártokat. Az államformát illetően az EKA javaslatát a jelző nélküli köztársaságról az MSZMP augusztus 17-én előterjesztett,

viták a tárgyalások középszintjén már csak jelzésszerűen jelenhettek meg. Bővebben: Révész Béla: *Az államiság értékeinek újrafogalmazása a rendszerváltás vitáiban*. Acta Juridica et Politica (LIX. 15.) Szeged, 2001. 18–19.

²⁴ A „szocialista” jelző alkotmánybeli szerepe körüli vitával részletesebben foglalkozik: Ripp Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990*. Budapest, 2006. 433., 442., 459–460.

²⁵ Meghatározó szerepet játszott az alkotmánymódosításról folyó vitában, hogy közvetlenül a parlamenti vita előtt, 1989. szeptember 25-én az MSZMP állásfoglalást fogadott el a szabályozási elvekről. Ennek első része megállapította:

„A demokratikus szocializmus lényegi vonásai közül különös jelentősége van a társadalom tagjai és az állam közötti viszony törvényes rendelkezésének. Ez egyfelől az emberi és az állampolgári jogoknak a nemzetközi egyezségokmányokkal összhangban álló alkotmányos szabályozását, másfelől pedig a jogállam intézményeinek a kiépítését jelenti. Garanciális kérdés, hogy az Alkotmány és annak alapján a törvények pontosan kijelöljék az állami szervek működésének határait, s ezzel biztosítsák az állampolgári autonómia érvényesülését. Mindehhez a magyar közjogi hagyományok és a nemzetközi alkotmányfejlődés progresszív értékeit hasznosító új alaptörvényre van szükség. A kongresszus tudomásul veszi, hogy a hatályos Alkotmányunk felülvizsgálata a pártértekezlet határozatának megfelelően megtörtént, az elkészült szabályozási koncepció alapján Magyarország Alkotmánya címmel folyamatban van az új alaptörvény előkészítése. Helyesli, hogy a békés átmenetet szolgáló politikai egyeztető tárgyalásokon az MSZMP tárgyaló küldöttsége e koncepció több fontos tételét érvényesítette.

A Magyar Szocialista Munkáspárt mellőzhetetlennek tekinti, hogy az új Alkotmányban, mint tartópillérek, a jogállamiság alapelvei maradéktalanul érvényesüljenek. Hazánkban a hatalom a népfelség elvén alapuljon. Minden hatalom kizárólagos forrása a nép legyen, amely azt részben népi kezdeményezéssel, népszavazással, illetve demokratikusan választott helyi önkormányzatok és a parlament által gyakorolja. A jogállamiság legfontosabb jellemzője a hatalom megosztása. Ennek jegyében úgy kell kialakítani az állami szervek rendszerét, hogy egyértelmű megfogalmazást nyerjen az egyes hatalmi ágak alkotmányos joga és kötelessége. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a Minisztertanács, a bíróságok, valamint a helyi önkormányzatok önálló hatalmi jogosítványokkal, egymást kontrollálva és kiegyensúlyozva, s ugyanakkor együttműködésre törekedve tevékenykedjenek. Az MSZMP a jogállamiság szempontjából fontosnak tartja, hogy az állam polgárai az állam intézményeit és szimbólumait magukénak vallják. Ez egyúttal az állam stabilitásának és hatékony működésének alapfeltétele.” Lásd: Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. sz. függeléke. (A kongresszusi elé terjesztendő javaslat tervezete) A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 2. köt. 1844–1846.

²⁶ A preambulumban végleges szövege szerint „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg: [...]”. Magyar Közlöny, 1989. 74. sz.

kompromisszumos tervezetében fogadta el.²⁷ Az albizottság egyik legnagyobb vitája az állam jellegének meghatározása körül alakult ki. Az MSZMP a „szocialista jogállam” meghatározás mellett állt ki, és csak hosszú kompromisszumkeresés nyomán középszinten jutottak konszenzusra a felek, mely szerint a polgári demokráciára és a demokratikus szocializmusra való utalás egyaránt az alaptörvény normaszövegének része lett. Az első fejezetet illetően az EKA javaslataiból több kérdést a középszint elé kívánt utalni az MSZMP, de végül az augusztus 21-i kompromisszumos javaslat e kérdések nagy részét az albizottság szintjén rendezte.²⁸

A politikai átmenet felmerült alternatívái ugyan explicit módon nem foglalkoztak az állampárt erőszakszervezeteinek, benne az államvédelmi szervek átalakításának esélyeivel, ez azonban minden hatalmi átalakulás megkerülhetetlen kérdése. A hivatalos pártdokumentumok, a szaktárcáknál, illetve az Igazságügyi Minisztériumban készült tervezetek²⁹ 1989 nyaráig nem tartalmaztak a fegyveres erőkre vonatkozó konkrét, nyilvános szabályozási javaslatokat. (Nem tekinthető ilyennek az MSZMP KB 1988. decemberi határozata sem, amely „A kormányzati munka korszerűsítése”-vel foglalkozva a fegyveres erőket illetően tulajdonképpen csak a nomenklatura újraszabályozásával törődött.³⁰)

²⁷ Ha az MSZMP/IM tervezet 1. §-a valóban jelző nélküli „köztársaság”-ról beszél, de a 2. § (1) szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.” Lásd: Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. augusztus 21. Somogyvári István megőrzésében.

²⁸ Lásd: Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 21. MNL MOL P. 2117. 11. doboz. 263. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 13. sz. dokumentum.

²⁹ 1988–1989-ben az alkotmányozás vonatkozásában az alábbi fontosabb munkaanyagok készültek:

- A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. Igazságügyi Minisztérium, 1988. november 30. In: Kilényi (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*, 1. köt.
- Magyarország alkotmánya – szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In: Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993. 1. köt. 409–439.; valamint: Országgyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.
- Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. Magyar Hírlap 1989. május 10., valamint Országgyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.
- Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. május 29. MOL P 2117. 11. d., 272. i. sz.; Országgyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 201–250. jelzetű kötet.

Ezt követően egy 1989. augusztusi tervezetben bukkan fel a rendőrségre történő utalás: „Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők és a rendőrség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.” Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. augusztus 21. 19/B. § (1). Géppel írt tisztázat fénymásolata. Somogyvári István megőrzésében. Lásd: Révész Béla (szerk.): *Az alkotmányozás dokumentumai*. In: Jogtár. A rendszerváltás foratókönyve. CD-ROM, Budapest, 2000.

³⁰ Az MSZMP Központi Bizottsága 1988. december 15-i ülésén Németh Miklós miniszterelnöknek „A kormányzati munka korszerűsítése” című előterjesztése nyomán határozatot hozott a fegyveres erők addigi pártirányításának kormányfelügyelet alá helyezéséről. Ugyanakkor a káderhatásköri lista vonatkozásában csak az 1989. május 8-i határozat helyezte hatályon kívül az MSZMP KB-nak az 1988. július 13–14-én elfogadott hatásköri listáját. Addig az időpontig tehát az MSZMP Politikai Bizottságának előzetes állásfoglalásától függött a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke, a Magyar Néphadsereg politikai főcsoportfőnöke, az Egyesített Fegyveres Erők főparancsnokának magyar helyettese, a BM Kormányőrség parancsnoka, a BM Határőrség országos parancsnoka kinevezése és felmentése. A Politikai Bizottság ugyanezen jogosítványát gyakorolta a Munkásőrség országos parancsnokának helyettesei vonatkozásában, míg a parancsnok, illetve a honvédelmi miniszter kinevezésével kapcsolatosan a Központi Bizottság foglalt állást. Lásd: T. Varga György – Szakadát

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások „Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése” elnevezésű I/6-os munkabizottsága 1989. augusztus 2-i ülésén Holló András, MSZMP-s résztvevő először (és utoljára) tett átfogó javaslatot az Igazságügyi Minisztérium részéről az Alkotmánynak a fegyveres erőkkel foglalkozó új fejezettel történő kiegészítésére.³¹ 1989. szeptember 1-jén a Politikai Intéző Bizottság javasolta a Központi Bizottságnak, hogy a békés politikai átmenet jogi kereteit alapvetően három törvénytervezet foglalja össze. Ezek az alkotmánymódosításról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatok. A törvénytervezetekhez több megjegyzést fűzött a Politikai Intéző Bizottság. Javasolta, hogy az alkotmánymódosítás során – még az új alaptörvény elfogadása előtt – a békés politikai átmenet szempontjából lényeges változtatásokat el kell végezni. Ezek közül – politikai jelentősége miatt – kiemelte: „...garanciális jelentősége van annak, hogy a fegyveres erők és a rendőrség alkotmányos szabályozást kapjanak”.³²

Az MSZMP Központi Bizottsága tulajdonképpen csak utolsó,³³ 1989. szeptember 12-13-i ülésén tűzte napirendre a fegyveres erők és testületek kérdését, akkor is a „pártstruktúra módosításának” vonatkozásában.³⁴ Ezt követően a Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter által szeptember 22-i keltezéssel benyújtott alkotmánymódosító javaslat csupán azt rögzítette³⁵ – és ezt fogadta el 1989. október 18-án az Országgyűlés –, hogy „a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg”.

Látható tehát, hogy a politikai hatalom nyilvánosan nem kívánt állást foglalni az államvédelmi szervek további sorsára vonatkozóan sem az állampárt politikai, sem pedig az államapparátus szakértői szintjein. Ez azonban egyáltalán nem jelentette azt, hogy sem koncepció, sem program, sem törvénytervezet ne született volna az egyik legfontosabb hatalmi kérdést illetően. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a nyilvánosság tágabb, de még a tárgyalási folyamatok szűkebb résztvevői körét is ki kívánták rekeszteni a konspiratív előkészítő munkákból, egyben meghatározatlan távlatokba helyezni „az állam biztonságával összefüggő részletes szabályok” meghozatalának időpontját. Kőszeg Ferenc nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az 1989 nyarán nagy nyilvánosságot kapott munkásőrség-vita³⁶ tulajdonképpen az állambiztonság átszervezésének elkerülhetetlenségéről volt hivatva elterelni a fi-

István (szerk.): *Íme, a nómenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái*. Társadalmi Szemle, 47. évf. (1992) 3. sz. 73.

³¹ Lásd: *A rendszerváltás forгатókönyve*, 6. köt. 631–632.

³² Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 1-jén megtartott ülése jegyzőkönyvének 3. sz. függeléke. In: Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei. 2. köt. 1544–1545.

³³ Ezt követően az MSZMP Központi Bizottsága már csak 1989. szeptember 25-én ült össze, amely a pártszakadáshoz vezető, 1989. október 6–9. között megtartott kongresszus előkészítésével foglalkozott.

³⁴ Lásd: Az MSZMP KB. 1989. évi jegyzőkönyvei, 2. köt. 1696–1704.

³⁵ Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. szeptember 22. MNL MOL P 2117. 11. d., 281. i. sz.; továbbá: Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok. 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus. 251–300. jelzetű kötet.

³⁶ Sajtóhírek szerint a munkásőrség mint költségvetési üzem, az alapítása óta kapott 9 milliárd 588 millió forintot folyamatosan különböző vállalkozásokba fektette, így például 1989. július 1-től a Club Tomajba, vagy a Kelen Tours Kft.-be; illetve azt tervezte, hogy különböző vállalkozásokat hoz létre a járműjavítás, az oktatás, a szállítás, a lapterjesztés területén is, és tudni lehetett, hogy fontolgatja takarékbetétekkel foglalkozó cég alapítását, valamint egy magyar-osztrák vállalkozás keretében (vadász)fegyverek kereskedelmét is. Lásd: *A munkásőrség Club Tomaja*. Népszabadság, 1989. szeptember 13.

gyelmet: „Abban az I/6-os bizottságban,³⁷ amelynek én is tagja voltam, az volt a fő cél, hogy megértessük, hogy márpedig a munkásőrséget jogutód nélkül fel kell számolni, és nem szabad elfogadni azt a javaslatot, aminek az elfogadására az MDF akkoriban hajlott, azaz Pozsgay Imre javaslatait, hogy a munkásőrség alakuljon át nemzeti gárdává. Ez volt az érdeklődésünk homlokterében és ennek következtében nagyon keveset foglalkoztunk az állambiztonsági szervezettel. Utólag azt mondom, hogy hibásan, tévesen.”³⁸

A Duna-gate-ügy³⁹ kirobbanása utáni egymásra mutogatás során kormányzati oldalról több ízben az ellenzékét kívánták felelőssé tenni azért, hogy a kérdés a háromoldalú tárgyalásokon szóba sem került, s hogy akadályokat gördítettek az állambiztonsági törvény megalkotása elé, illetve kivették a sarkalatos törvények sorából.⁴⁰ A háromoldalú tárgyalásokról 1989. június 10-én aláírt megállapodás azonban a sarkalatos törvények körébe eredetileg sem vette fel az állambiztonsági szabályozás kérdéskörét. Súlyosabb viszont az a bizonyíték, amely éppen a kormánypárt felelősségét támasztja alá a kérdés negligálásában. Kiderült ugyanis, hogy 1989. június elején, tehát még a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások előtt a Belügyminisztérium követelményként megfogalmazta: „...egyrészt az állambiztonság működése, eszközei legyenek ellenőrizhetők, másrészt mint sarkalatos törvény az Alkotmány elfogadása utáni időszakban történjen tárgyalásuk.”⁴¹ Ráadásul az ekkor készült törvényalkotási terv tanúsága szerint az ilyen jellegű tárgyalásokat még utólag sem ütemezte be a törvény-előkészítésért felelős Belügyminisztérium.⁴² Ezért sem állja meg a helyét az a vád – amelyet például Horváth István lemondó beszédében is hangsúlyozott⁴³ –, miszerint a mi-

³⁷ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/6-os számú munkabizottsága foglalkozott az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésének kérdéseivel.

³⁸ Kőszeg Ferenc: *A magyar átvilágítási törvény és a Történeti Hivatal tapasztalatai*. In: Halmai Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról*. Budapest, 2003.

³⁹ A Szabad Demokraták Szövetsége és a Fiatal Demokraták Szövetsége képviselői 1990. január 5-én a fővárosi főügyészhez feljelentést tettek ismeretlen tettes ellen hivatali visszaélés és más bűncselekmény miatt. A feljelentés szerint a Belügyminisztérium Állambiztonsági Szolgálat titkos eszközökkel és módszerekkel nyomozást folytatott ellenzéki pártokkal, szervezetekkel szemben, annak ellenére, hogy az 1989. október 23-án elfogadott új alkotmány alapján ez már illegális, sőt, alkotmányosértő tevékenységnek minősült. A feljelentés kapcsán tartott sajtótájékoztatón nyilvánosságra hozták olyan – titokban megszerzett – dokumentumokat is, amelyek titkos állambiztonsági eszközök (telefonlehallgatás, levéllelőrzés, hálózat) igénybevételével keletkezett. A botrány hatására Horváth István belügyminiszter 1990. január 23-ai hatállyal lemondani kényszerült pozíciójáról. Az állambiztonsági szolgálat belső elhárítást végző III/III-as csoportfőnökségét megszüntették. Lásd: Révész Béla: *A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében: Politológiai értelmezési lehetőségek*. *Acta Juridica et Politica*, LXVIII. 19. Szeged, 2006. 131.

⁴⁰ Pozsgay Imre: *Nem lett sarkalatos törvény*. Népszabadság, 1990. január 23. 2.

⁴¹ Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltozás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1997. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Egyetemi Központi Könyvtár és Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Kari Könyvtár (ZMNE) Kutató Könyvtár 25949. 87.

⁴² Bálint Tibor, a belügyminisztériumi jogalkotás szervezéséért felelős titkárságvezetője az állambiztonságról szóló törvénytervezet előkészítésének ütemezéséről. *Magyar Nemzet*, 1990. január 9.

⁴³ „Rajtam kívülálló politikai okok miatt, valamint a szervezet tehetetlenségének természetéből adódóan a biztonsági terület átalakítása maradt utoljára. Most utólag sajnálattal állapítom meg, elfogadtam azt a helyzetet, hogy a nemzetbiztonságról szóló törvényt majd a választások után kell az Országgyűlés elé terjeszteni. [...] De engedjék meg, hogy feltegyem a kérdést, vajon az ellenzék ma oly hangos szervezeteinek miért állt érdekében e téma tárgyalásának elhalasztása, amit ma rajtam kérnek számon?” Felelősen végiggondolva! Horváth István belügyminiszter beszéde a Parlament 1990. január 23-ai ülésén. *Belügyi Szemle*, 28. évf. (1990) 2. sz. 3.

nisztérium és az MSZMP ajánlataival szemben az ellenzék szorította volna ki a sarkalatos törvények köréből az állambiztonsági szervek átalakításának kérdését.

Az alkotmányossá válás igénye, ígérete és valósága

A magyar rendszerváltás óta még kevésbé alakultak ki azok a formák, módszerek, szabályozási megoldások és garanciák, amelyek a közvélemény, az állampolgárok, a kutatók, a politika, illetve a kollektív igazságérzet elvárásainak egyszerre tudnának megfelelni, és közmegnyugvást eredményezhettek volna a korábban titkosnak minősített iratok rendkívül érzékeny kérdésben. Részben ebből adódik a témával kapcsolatos kutatási témák nagymértékű tagoltsága, szegmentáltsága. Önmagában nem a párhuzamos kutatások sokfélesége, „szóródása” feltűnő (ennek még előnyei is lehetnek), sokkal inkább az, hogy ezek egymástól függetlenül, elszigetelten tárják fel résztémáikat anélkül, hogy az egymásra történő szükséges és indokolt reflexiónak a nyomai felfedezhetők lennének. Az is érthető, hogy szubjektíve mindenki számára saját története a legfontosabb, és mindenki a maga taláta dokumentumok feldolgozásban látja kutatásainak egyedüli célját. Ezzel viszont nehézségekbe ütközött az átfogóbb ismeretek megszerzése.

Hozzájárul a problémához a rendelkezésre álló források inkohere volta. Különböző okok miatt egyes jelenségek, események körül megsokasodik, felduzzad az adatok halmaza, mások esetében viszont csak a hiány pusztája ténye regisztrálható. Ez természetesen következhet az aktuális operatív szemlélet és az utókor kutatói látásmódja közötti szükségképeni eltérésekből, hiszen saját szempontjaira tekintettel gyűjt adatot az állambiztonság embe- re, és más bizonyítékot vár az iratoktól a kutató. Gyakran valószínűsíthető az is, hogy utólag keletkezik az irathiany, ami miatt megszakad a történet folytonossága, vákuum keletkezik az eseményekre vonatkozó adatokban és azok értelmezésében. A rendszerváltás állambiztonsági átalakulásával foglalkozó eddigi munkák is többnyire az egyes különálló mozzanatok bemutatására fókuszáltak, melyek jelentőségét időnként csak a vonatkozó iratanyag addigi ismeretlensége jelentette. A szintetizáló munkák elmaradásának azonban nyilván oka lehet az egyébként összetartozó iratok közötti tartalmi kapcsolat feltáratlansága is.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a kutatások gyakorlatában jóval kisebb a jelentősége a vonatkozó iratállomány megsemmisítésére, megsemmisülésére, eltulajdonítására, illetve „kutatathatlanságára” vonatkozó vélt vagy valós igazságtartalmú állításoknak, mint azt az elmúlt évtizedekben egyes politikusok, sajtómunkások, esetleg a „hivatásos ügynökvadászok” állítják. A Történeti Levéltár gyűjtőkörét meghatározó 2003. évi III. törvény végrehajtása során – a törvény számos paragrafusát okkal illető bíráló ellenére – nagy mennyiségű állambiztonsági irat került át az iratórzó szervektől a levéltárba. A 2007-ben kormányrendelettel létrehozott Szakértői (Kenedi-) Bizottság összesítése szerint ez az összesen 205 374 irattétel 75,4%-át, 154 897 tételt jelentett. Ez mennyiségileg közel 4000 iratfolyó-méter mennyiségű iratanyagot tett ki (nem is beszélve az Országos Levéltár, a Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár vagy a Nyitott Társadalom Archívum iratállományairól).⁴⁴ Ez mind az információs kárpótlás, mind pedig a tudományos kutatás, a kommunista múlt megismerése szempontjából nagy előrelépést jelentett. Ugyancsak a Szakértői Bizottság jelentése cáfolta a teljes iratmegsemmisítés legendáját is: „...valószínűsíthető, hogy az iratok

⁴⁴ Időnként az is kiderül, hogy az ugyanazon jelenségre vonatkozó dokumentáció feldolgozása azért kaphatott eltérő, esetenként ellentétes értelmezést a különböző feldolgozásokban, mivel az egyes iratok eltérő környezete a legkülönbözőbb interpretációkat tette lehetővé. Ez teszi elengedhetetlené a forráskritikai módszer alkalmazását.

nagyobb mennyisége maradt meg, mint amennyit a »totális megsemmisítés« szószólói holtta nyilvánítottak.”⁴⁵

Az MSZMP/MSZP 1989-es – fentiekben érintett – ideológiai alkalmazkodása a „törvényesség”, az „alkotmány”, illetve a „szocialista jogállamiság” kategóriáihoz jelentette az igazodási pontot az állambiztonsági szolgálatok számára is. Ezt a helyzetet jól illusztrálja az a belügyi dokumentum, amely az MSZMP Központi Bizottsága 1987. július 2-i gazdasági-politikai kibontakozási programjával kapcsolatos. A BM értelmezése ugyanis kevésbé mutatkozott reformpártinak. Eszerint a KB voltaképpen megerősítette a Politikai Bizottságnak a belügyi munkára vonatkozóan 1986-ban hozott határozatát – amely ráadásul az 1969-es párt döntés végrehajtásával foglalkozik⁴⁶ –, miszerint „az állam- és közbiztonság fenntartásához, védelmének szilárdításához minden eddigénél nagyobb politikai érdekek fűződnek”. Ezért „határozottabb fellépés szükséges a belső gondjainkat kihasználó ellenséges elemek, az állam- és közbiztonságot veszélyeztető negatív jelenségek, tendenciák ellen”.⁴⁷

Pedig az első fellelhető „reformjelzés” – Geller Sándor BM Titkárságvezető levele Harangozó Szilveszter miniszterhelyettesnek, állambiztonsági főcsoportfőnöknek – a belügyi munka alapjául szolgáló nyilvános szabályozás⁴⁸ felülvizsgálatának szükségességére vonatkozóan még 1988. februári keltezésű.⁴⁹ A tanácsok irányításával kapcsolatos feladatoknak a belügybe történő integrálása ugyanis megkívánta belügyminiszteri feladatkörök újraszabályozását, amely viszont érintette az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. sz. törvényerejű rendeletet, illetve a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT számú rendeletet is. A vonatkozó új kormányrendelet ekkor még változatlanul megismételte a miniszternek az 1974-es törvényerejű rendeletből ismert állambiztonsági teendőit.⁵⁰ 1988 nyarán viszont az állambiztonság pártirányítását operatív ellátó szerv, az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya – miközben Tóth András osztályvezető feladatává teszi az „ellenzéki, ellenséges csoportok tevékenységéről” szóló jelentés tételét – féléves tervében javasolja a belügyi alosztály teendői közé felvenni a „belügyi szervek feladatainak továbbfejlesztésé-

⁴⁵ A Szakértői Bizottság jelentése 2007–2008. http://www.meh.hu/misc/letoltheto/jelentes_1.pdf (letöltve: 2008. 10. 10.) 17.

⁴⁶ Az MSZMP Politikai Bizottsága 1986. szeptember 9-i ülése. A KB 1969. november 28-ai, a belügyi szervekre vonatkozó határozatának végrehajtása, a BM előtt álló feladatok. MNL MOL M-KS 288. f. 5/977. ő. e.

⁴⁷ Az irattári anomáliák – a visszaminősítések felemás gyakorlatának – egyik jellegzetes példája, hogy miközben a dokumentum a Magyar Országos Levéltár „Belügyminisztérium. Belső normák gyűjteménye” fondjában nem kutatható, ugyanez az Állami Biztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában (a továbbiakban: ÁBTL) visszaminősített irat. Lásd: A Belügyminisztérium feladatterve a gazdasági-társadalmi kibontakozás elősegítésére. MOL BM 10-252/88. 1988. március 9. 11. o. (1. o.) Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára (továbbiakban: ÁBTL) 1.11.1. 97. d.45-63/14/88.

⁴⁸ Az állambiztonsági szabályozás alapidokumentumai – Az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Minisztertanács Elnökhelyettesének 1/1975. sz. utasítása; Az állambiztonsági feladatokról. A Minisztertanács 6000/1975. sz. határozata, valamint A katonai hírszerző tevékenység szabályozásáról. A Minisztertanács 6001/1975. sz. határozata – mindvégig titkosak maradtak.

⁴⁹ Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. sz. törvényerejű rendelet és a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT számú rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése. BM Titkárság 1988. február 19. ÁBTL 1.11.1. 96. d. 10-293/88.

⁵⁰ A belügyminiszter feladat- és hatásköréről. Minisztertanács 20/1988. sz. rendelete 1988. április 8. Magyar Közlöny, 1988. április 8.

ben” való közreműködést is.⁵¹ Ugyanekkor készül – egy interpellációra adandó válasz háttéranyagaként – az a feljegyzés, amely már az állam- és közbiztonságra és az államhatár őrzésére vonatkozó jogszabályoknak a felülvizsgálatára és teljes körű kodifikációjára utal „az állampolgárok alapvető jogainak törvényi szintű szabályozására tekintettel”. Annak a kérdéskörnek az áttekintését is javasolja a feljegyzés, hogy „az állampolgárok alapvető jogai közül melyek azok, amelyek a közrend, a közbiztonság védelme érdekében korlátozhatók”. Ezeket összhangba kell hozni a nemzetközi kötelezettségben vállalt feladatokkal, deklarálásukat pedig alkotmányi szinten tartják megoldhatónak. „Ténykérdésnek” minősíti a feljegyzés szerzője azt a mulasztást, hogy az „állam biztonsága érdekében végzendő államigazgatási feladatok jogrendszerünkben a felszabadulás óta nem kaptak semmiféle publicitást, de még az állami biztonságvédelmi koncepció kialakítása és ebből adódóan törvényi deklarálásuk is elmaradt”. Mivel pedig „az állampolgárok a »szigorúan titkos« minősítésű kvázi jogszabályokat nem ismerhették meg [...] ezen normák érvényesülése is megkérdőjelezhető”. Szokatlan módon a Feljegyzés utal a titkos szervek közötti különösen védett Koordinációs Bizottságra is.⁵² Ennek az ülésére készített ugyanis közös előterjesztést a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter, amelyben „egységes elvek szerinti szabályozású biztonságpolitikai koncepció” kidolgozását tartják szükségesnek, majd ezt követően „eldöntendő, hogy a koncepció megvalósítása igényel-e további szabályozást, a szabályozás milyen szinten történjék, és az életviszonyok milyen körére terjedjen ki”. A Feljegyzés előzetes javaslata szerint ez törvényi szinten kapjon „szabályozást és publicitást”, és a jogszabály „konkrétan mondja ki, hogy az állami biztonság védelmét a BM mely szerve látja el”.⁵³

Horváth István belügyminiszter ekkoriban adott interjújában is a „sokféleség”-gel, a „másként gondolkodás”-sal és az „esetleges ellenzékiesség”-gel foglalkozott az „elismert” pluralizmus keretei között. Nem foglalkoznak – állítja – „ellenséges címkék ragasztásával”; „a

⁵¹ Munkaterv 1988. július 1. – december 15. MSZMP Közigazgatási és Adminisztratív Osztály előterjesztése a Politikai Bizottság részére. MSZMP KAO tájékoztatása az MSZMP Csongrád Megyei Bizottsága első titkárának. 1988. június 7. 8. o. Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltár XXXIII. 3. f. 288. d. KAO 23/3/87-88.

⁵² Kádár János a MSZMP PB 1973. november 13-i ülésén jellemezte a következőképpen a Koordinációs Bizottságot: „Egy 1957-es párthatározat alapján van, és azóta működik a pártközpontban egy úgynevezett Koordinációs Bizottság. Ennek vezetője a K. B. adminisztratív ügyekért felelős titkára, tagja a K. B. Adminisztratív Osztályának vezetője, a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Ez elé a bizottság elé kell vinni minden olyan büntetőpolitikai kérdést vagy konkrét bűnügyet megvitatásra, melynek megítélésében bizonytalanság vagy eltérő vélemény van az illetékes szervek vezetői között.” MOL M-KS 288. f. 5/623. 1. ő. e. A Kádár által forrásként megjelölt 1957-es párthatározatot mindeddig nem sikerült megtalálni. Anynyi még kiderül Kádár tájékoztatásából, hogy a testület olyannyira titkosan működik, hogy állásfoglalásaira (mivel ő maga nem hoz határozatot) „a végrehajtás menetében hivatkozni nem lehet”. Amennyiben a grémium tagjai egymás között mégsem jutnának egyetértésre, akkor az első titkárhoz, az MSZMP KB Titkárságához vagy a Politikai Bizottsághoz kell fordulniuk „elgazdításért”. A testület 1988-ig működött. Csak 2007 végén kerültek elő Magyar Országos Levéltárban a Koordinációs Bizottság iratai az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztály feldolgozatlan anyagai közül, de az 1957–1965 közötti dokumentumoknak változatlanul nincs nyomuk. Lásd: Révész Béla: *Egy volt miniszterelnök könyvének állambiztonsági olvasata 1985-ben*. Élet és Irodalom, 2008. szeptember 26. 39. sz. 5., továbbá: Uő.: A Koordinációs Bizottság iratállománya. <http://osaarchivum.org/files/fa/999/4/1/koordinacios/koordinacios.shtml>

⁵³ Az állam- és közbiztonságra, a rendőrségre és az államhatár őrzésére vonatkozó jogszabályokra, valamint az állampolgárok alapvető jogainak törvényi szintű szabályozására irányuló előzetes javaslatok. Feljegyzés országgyűlési képviselőnek adandó válaszhoz. III. Főcsoportfőnökség 1988. június 14. ÁBTL 1.11.1. 104. d. 45-63/33/88.

határ ott van – és ebben nem szabad félreértést hagyni a jövőben sem –, ahol társadalmunk, alkotmányos berendezkedésünk és a törvényesség határa húzódik”.⁵⁴

Helyi vonatkozású, de országos helyzetet tükröz a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság állambiztonsági osztályának 1989. évi munkaterve. Kiindulópontja immár az – ekkoriban vonatkoztatási pontként számon tartott – 1988. májusi országos pártértekezlet állásfoglalása.⁵⁵ Mivel az egyesülési és gyűlekezési jogról szóló törvények közeli életbe lépésére lehet számítani,⁵⁶ a fenti munkaterv szerint „az alternatív csoportok további szerveződése, tevékenységük élénkülése várható. Ennek megfelelően figyelmet fordítunk a szocialista társadalmi rendszerünk alapjait veszélyeztető, az egyesüléseket erre a célra felhasználni szándékozó személyekről mélységi információk beszerzésére. Operatív intézkedéseinket folyamatosan igazítjuk a politikai követelményekhez.”⁵⁷

Az említett „folyamatos igazítás”-ra feltehetően rövidesen sor is került. Tíz nappal későbbi keltezésű az a (szerző megjelölése nélküli) *Feljegyzés*, amely elsőként fogalmaz meg konkrétumokat az állambiztonság átalakításával kapcsolatban. Némi pártbírálatot is tartalmazó kiindulópontja szerint „a kialakult helyzet egyre erőteljesebben követeli, hogy a párt gondolja végig biztonságpolitikáját, és a biztonságpolitika konzekvens végrehajtásához szükséges szervezeti, intézményi rendszer, személyi, technikai és tárgyi feltételeit is”. A hatalomgyakorlás mechanizmusában meg kívánja különböztetni a hatalmi és a közfunkciót. Az utóbbi a társadalmi közmegegyezés szintjén „politikai alku” tárgya lehetne. A közfunkció a hatalom „gyakorlásának” különböző politikai erők közötti megosztása, egyben a társadalom iránti felelősség megosztását is jelentené, és így a társadalmi erők közötti alku, az „új módon felfogott közmegegyezés kialakításának és folyamatos karbantartásának kohója is lenne”. A hatalmi funkció viszont „szégyenlősség nélkül” adna törvényi biztosítást, egyben monopolszerepet „a szocializmus elkötelezett erői számára”. A hatalmi pozíciókat a miniszterelnöki, köztársasági elnöki, parlament elnöki és az államminiszteri funkciók, valamint a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium és a Külügyminisztérium biztosítanák, illetve a parlament 60%-os (a párt 51%-os) képviselői helyei garantálnák.⁵⁸ Felmerülhet „a jogállamiság megteremtése, a demokrácia csomagterv, az új alkotmány és törvények életbe léptetése alapján a biztonsági szolgálat más irányú viszonyrendszerének kialakítása” is. Ilyen lehet például a biztonságpolitikánál miniszterelnök, parlamenti bizottság vagy más speciálisan erre a célra létrehozott szerv alá rendelése. A feljegyzés készítője azonban „a jelenlegi összállambiztonsági koncepciónak megfelelő tagozódás fenntartását, belső strukturális árnyalással, profiltisztítással, feladat átorientálással és prioritás kijelöléssel a megyei szervek centrális irányítás alá vonásával, szervezeti korszerűsítéssel, a közpon-

⁵⁴ *Mi szorul reformra a Belügyminisztériumban. Interjú Horváth István belügyminiszterrel.* Népszabadság, 1988. augusztus 6.

⁵⁵ MSZMP 1988. május 21–22-i országos értekezlete. MNL MOL M-KS 288. f. 4/237. ó. e.

⁵⁶ 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról; 1989. évi III. törvény a gyűlekezési jogról.

⁵⁷ 1989. évi munkaterv. A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság III/III. Osztálya 1988. december 30. 13. ÁBTL 1.11.6. III/III. Csoportfőnökség és jogelődeinek iratai. 7. d. 99. 205-14/1989.

⁵⁸ A mandátumoknak a választások előtti, paritásos limitálása a *Feljegyzés* javasolta módon megelőzte a Lengyelországban 1989 júniusában alkalmazott „félíg szabad” választási technikát is. Lásd: Paczkowski, Andrzej: *A kommunizmus vége. A lengyel történetírást érintő konzekvenciák.* In: Berényi Gábor (szerk.): Tudományos konferencia a kommunizmus fekete könyvéről. Budapest, 2000. 106.

ti és területi feladatok egyértelmű elhatárolásával” javasolja. s iratát „mozgásirányt, kereket” kijelölőnek minősíti.⁵⁹

Az MSZMP 1988. decemberében létrehozott Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottsága tevékenységében kulcsszerepet játszó (és korábban az állambiztonság irányításáért is felelős) Fejti György KB-titkárnak a Bizottság számára készített elaborátuma szintén a „differenciált hatalommegőrzés” oldaláról elemzte a helyzetet. Elfogadja-e az MSZMP a hatalomgyakorlás megosztását, valamint az ezzel járó politikai, intézményi változásokat, avagy „meg tudja-e akadályozni az MSZMP az egyre erőteljesebben kibontakozó pluralizációs folyamatot?” – teszi fel a kérdést Fejti. Első válasza az, hogy „a jogállamiság keretei között erre nincs lehetőség”, tehát az MSZMP „elfogadja a hatalomgyakorlás fokozatos, kiszámítható keretek történő megosztását, egyben felvázolja ennek korlátait, kereteit, valamint a saját elgondolását a lebonyolítás menetrendjére, és időrendjére”. Majd „akszomatikus [sic!] tétel”-ként leszögezi: „...az MSZMP a hatalmat semmilyen körülmények között nem kívánja átadni (ma rajta kívül nincs is kormányképes erő), és a társadalom stabilitását, az anarchia elkerülését minden rendelkezésre álló törvényes eszközzel megvédi.” A politikai rendszer átfogó reformjának legfontosabb alapelve az, hogy „Magyarország a demokratikus szocializmus és a jogállamiság történelmi alternatívájának útját járja (a társadalmi és politikai rendszer ezzel összefüggő alapértékeit az új Alkotmány rögzíti majd).” Második alapelveként Fejti előterjesztése megállapítja, hogy a politikai rendszer az Alkotmány és a törvényesség alapján álló politikai erők versenyén, együttműködésén és egyensúlyán alapul, amelyen belül „az MSZMP domináns szerepét politikai eszközökkel kívánja kivívni”. Mivel az MSZMP kisebbségbe kerülése „súlyos politikai válságot, sőt polgárháborúval fenyegető helyzetet teremtené [...] ezt a lehetőséget egyszerűen ki kell zárni”. Ezért az 1990-es választásokon „átmenetileg” olyan választási technikát kellene kialakítani, amely „a feltételezett erőviszonyok alapján megállapodásos alapon elosztja a képviselői mandátumokat”, természetesen az együttműködésre kész politikai formációkkal közösen.⁶⁰ A velük folytatandó párbeszéd alapelvei: 1. a szocializmusnak mint történelmi alternatívának az elfogadása; 2. az ország katonai szövetségi rendszerhez tartozásának elfogadása; 3. „kölcsonös kinyilvánítási szándék, valamint elemi konstruktivitás a válság elmélyülésének megelőzésére, a társadalmi stabilitás megőrzésére”.⁶¹

⁵⁹ Az állambiztonság feladat-és hatáskörének strukturális átalakításának terveiről. Feljegyzés. III/III. Csoportfőnökség Titkárság 1989. január 10. ÁBTL 1.11.6. 6. d.

⁶⁰ Lásd az előbbi *Feljegyzést*.

⁶¹ Gondolatok a politikai rendszer reformjáról, a hatalomgyakorlás megosztásáról. Fejti György előterjesztése a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság 1989. február 3-i ülésére. 1989. január 19. MNL MOL M-KS 288. f. 62/1. ó. e.; az ülésen szintén részt vett Horváth István a miniszteri értekezleten a jegyzőkönyv szerint a következőket találta fontosnak megemlíteni a Bizottság munkájával kapcsolatban: „A múlt héten pénteken ülést tartott a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottsága a KB-nek, aminek Grósz et. az elnöke. Megjelent a közlemény is, hogy Szűrös, Horváth, Korom, Fock, Horn, Kótai, Várkonyi, Kárpáti, Fejti György, ezek a tagjai és a Thürmer Gyula et., aki a jegyzőkönyvet vezeti. Szó volt az alakuláson, hogy meghívást kap a miniszterelnök is az ülésre. El lett fogadva a menetrend, hogy mik ennek a bizottságnak a feladata, tehát a PB és a KB munkájának segítése. Ezzel kapcsolatban egy alapvető KB határozat is megjelent. Ennek a bizottságnak alakult egy munkacsoportja, most van alakulóban. Ezzel kapcsolatban azt felvettem, amiben egyetértés volt, hogy arra ügyelni kell, hogy ez a munkacsoport, ez ne a KB megszűnt osztályainak az állami munkával kapcsolatos párhuzamos szerepkörét vegye át és vigye tovább, mert ugyanott vagyunk akkor, ahol abbahagytuk.” Horváth István belügyminiszter felszólalása. BM Miniszteri értekezletek 1989. január 23. 1989. MNL MOL XIX-B-1-y. f. 49. d. 10-52/2/1989.

A Grósz Károly főtitkár, úgy is mint a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság elnöke megbízásából készült Fejti-féle „akszioma” természetesen napirendre került a Bizottság ülésén. Fejti György szóbeli kiegészítésében feltette a kérdést: „Kezünkben vannak-e a hatalmi eszközök? Hát a hadsereg, a Belügyminisztérium feltétlenül, és ez fontos dolog. A sajgó egyértelműen kicsúszott a kezünkől, és bizonyos belső hisztériáknak az okát én ebben látom.”⁶² A Bizottságban megfogalmazott aggályok nem voltak alaptalanok. A Belügyminisztérium pártalapszervezeteiben például ekkoriban tartották a taggyűléseken azokat a pártvitákat, amelyeken a jelentések szerint hasonló kérdések foglalkoztatták a párttagokat, úgy is mint BM-alkalmazottakat: „Alapszerveink egy jelentős részében jövőnkét illetően komoly politikai viták alakultak ki – jelentették a Budapesti Rendőr-főkapitányság pártbizottságától –, így többek között a párt vezető szerepéről. A pártnak a társadalomban betöltött szerepéről, de a rendőrségen folytatott politikai munka jövőjéről is.”⁶³

A probléma teoretikus feldolgozásának fontos állomása volt 1989 márciusában az a tudományos ülésszak, amely a belügyminisztérium szerepét kívánta tisztázni az átalakuló politikai rendszerben.⁶⁴ A belügyminisztérium állami és pártvezetői, valamint a tudományos élet képviselői egyetértettek abban, hogy olyan változások részesei, amikor a társadalmi és gazdasági fejlődés, a szélesedő demokratizmus alapvető változásokra kényszeríti a társadalmat minden szféráját. Döntő kérdésként merült fel, hogy e szervezetnek meg kell-e várni, amíg a társadalomban, az állami és a jogi életben a változások plasztikusan kirajzolódnak, hogy ehhez igazítsák a belügyi munka jogi, munkastílusbeli és szervezeti kereteit, illetve maguk is részesei legyenek az új kibontakoztatásának. A többségi vélemény ez utóbbi mellett állt: „A BM párt-, szakmai és tudományos szerveinek fel kell vállalniuk annak a stratégiának a kimunkálását, amely választ ad a fontos kérdésekre, milyen szerepet kapjanak a BM szervei a társadalmi és gazdasági reformfolyamatokban és annak megvalósítása után.”⁶⁵ A fórumon az állambiztonsági munkával kapcsolatban a következő fontosabb problémák szerepeltek napirenden:

1. A módosított Alkotmány előkészítésével összefüggésben az elhangzott korreferátum szerint az új Alkotmánynak az egyes jogokat és intézményeket, a feladat-, jog- és hatásköröket úgy kell meghatároznia, hogy abból közvetlenül levezethetők legyenek az állampolgári jogok és az állami tevékenység főbb szabályai, vagyis az Alkotmány a törvények, rendeletek alapja lehessen.⁶⁶ Ebből az következik – állapították meg –, hogy az állam- és közbiztonsági feladatok végrehajtása során – az állampolgárok jogait érintő – olyan eszközöket és módszereket is alkalmaznak, amelyek hiányoznak a róla szóló törvényerejű rendeletekből, ezeket csupán alacsonyabb jogszabályok tartalmazzák. Ebből adódóan az állam-, és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tv. rendeletet, valamint az ehhez kapcsolódó más rendeleteket korszerűsíteni kell.

2. A módosított Alkotmányból fakadóan milyen változást és feladatot jelent a jogállamiság erősítését szolgáló, a törvényességet tiszteletben tartó tevékenység. A rendőrségnek és

⁶² A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási-politikai Bizottság alakuló ülése. Jegyzőkönyv 1989. február 3. MOL M-KS 288. f. 62/1. ő. e.

⁶³ A BRFK PB területén lefolytatott pártvitákról. Jelentés. MSZMP BRFK Bizottsága. 1989. január 19. Budapest Főváros Levéltára (a továbbiakban: BFL) XXXV. 30/1989. 1. ő. e. PB/4-4/1989.

⁶⁴ A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. A BM Tudományos Tanács által 1989. március 1-jén rendezett tudományos ülésszak vitája. A BM parancsnoki Tájékoztatója BM Tudományszervezési Osztály 1989. 3. 38. o. ÁBTL 1.11.1. 103-a. d. 45-77/1/2/89.; vagy: ÁBTL 1.11.1. 206. d. 54/1989.; továbbá ÁBTL 4. 1. A-3285. ÁB-844.

⁶⁵ Diczig István, az ORFK I. csoportfőnök-helyettesének hozzászólása, i. m. 5.

⁶⁶ Uo. 7.

az állambiztonsági szerveknek a jövőben nem az egypártrendszeren alapuló politikai-hatalmi struktúra biztosítékaként kell működniük, hanem egy új közmegegyezést teremthető, alkotmányos rend védelmezőjeként kell fellépniük – állapították meg. A szervezet nem válhat a szükségképpen változó politikai áramlatok eszközévé. A történelmileg meghaladottnak bizonyult állammodelltől el kell jutnia egy demokratikus jogállam modelljéhez. Az államhatalmat gyakorló szervnek kell eldönteni, hogy mit vár a szervezetektől, és mire hatalmazza fel azokat. Mint jogalkalmazó szerv számára félreérthetetlené kell tenni az elvárásokat. Ezzel összefüggésben elhangzott, hogy „ma úgy látjuk, hogy a múltban kívántak már sok tekintetben nem érvényesülnek, de az új követelmények sem alakultak még ki. Ez pedig szükségképpen konfliktusok, hibák forrásává válhat.”

3. A személyi szabadságjogok korlátozásának – törvény helyett – kormányrendeletekben történő szabályozása összeférhetetlen a jogállamiság eszméjével, ezen jogok korlátozása belső utasításon alapul. Az állam belső rendjének, az állampolgárok biztonságának megóvása érdekében a világ valamennyi rendőrségének joga van olyan nyílt vagy titkos tevékenység folytatásához, amely a bűncselekmények megelőzése, megszakítása, vagy felderítése érdekében sérti az állampolgárok jogait. Ezért az úgynevezett operatív tevékenység törvénybe foglalására, a munka törvényes garanciáinak megteremtésére van szükség. A rendészeti szervek csak az Alkotmánynak és a törvényeknek alárendelt szervként működhetnek. Mentésíteni kell a rendőrséget a politikai vitáktól, vagyis soha ne lehessen többé „belső politikai viták megoldásának” eszköze. Ez a szervezetek depolitizálását jelenti.⁶⁷

Egy további referátum a reformok aránytalan előrehaladását állapította meg a belügyi közigazgatás két nagy területén, a civil közigazgatásban, illetve állam- és közbiztonság irányításában.⁶⁸ Az előbbire vonatkozóan kiforrott koncepció állt rendelkezésre a terület nyitott voltának köszönhetően, míg az utóbbinál a működés zártságából adódó nagy nehézségeket fogalmazták meg korábban. Nemzetközi összehasonlításokat végeztek, ami a következőket bizonyította: „Európai kitekintésben is osztott gondolkodás jellemzi az állambiztonsági szolgálatokat, amelyeknél két irányzat van. Az egyik: nem engedik monolit tömbbé összeverődni az állambiztonsági szolgálatokat, és különösen nem a Belügyminisztériumban, hanem több állambiztonsági szolgálat jön létre a feladatnak megfelelően. Egyrészt azért, mert ezek egymást is ellenőrzik, másrészt eltérőek a feladataik. Másrészt: nem gondolják, hogy a Belügyminisztériumnak kellene a honvédséget elhárítani, hanem a honvédségnek kell önmagát elhárítani. Az önelhárítás logikáját építi ki, tehát önmagát hárítja el a minisztérium...”⁶⁹ Hangsúlyozta Verebélyi Imre azt is, hogy a rendészeti ágazatoknál Magyarországon erre vonatkozóan nem voltak elemzések, de a nyugati elemzések azt mutatják, hogy „a titkosság elfed bizonyos észszerűtlenségeket. Ezt nem lenne szabad hagyni, az egész területet felül kellene vizsgálni”.

Az állambiztonsági szakterületet képviselte Horváth József, a belső biztonsági szolgálat csoportfőnöke. Verebélyivel szemben azt az álláspontot képviselte, hogy bizonyos területeken éppen a centrális irányítás erősítésére van szükség az átmeneti időszak alatt is. A szolgálatok centrális irányításának szükségességét azzal indokolta, hogy a szolgálatoknál elkerülhető a presztízsérdekek esetleges érvényesülése, illetve a partikuláris érdekek megjelenése. Egyetértett ezen szolgálatok szabályozásának jogi alapokra helyezésével. „Egy önálló, felelősséggel, a törvényesség alapján működő, dinamikus szervezetet képzelek el, mely mindenekelőtt a társadalomra, az alkotmányosságra veszélyeket hordozó csoportokat,

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Előadója Verebély Imre, az Államigazgatási Szervezési Intézet igazgatója.

⁶⁹ I. m. 15.

személyeket kíséri folyamatosan figyelemmel, tehát gyakorlatilag információkat gyűjt, rendszerez, folyamatot elemez, konkrét tájékoztatást ad, feldolgozást és bizonyítást végez. Az állambiztonsági szervek neveit szükséges lenne megváltoztatni, épp azért, mert a történelem során sok különböző képzet tapadt ehhez a névhez.”⁷⁰ Szóvá tette a belső szabályozók nagy számát, a minisztériumnak mint rendszernek az anomáliáit. Az alkalmazható eszközökkel kapcsolatban kijelentette: „A törvényben az alkalmazható eszközökről elég egyetlen mondat egyetlen törvényhelyen rögzítve: az, hogy a modern bűnüldözés eszközeit folyamatosan, törvényes keretek között alkalmazhatja.” Ugyanakkor a probléma nagyságának, összetettségének veszélyére figyelmeztetett: „Fontos, hogy hisztéria nélkül, de kellő ütemben cselekedjünk. A folyamatot a társadalom tájékoztatása mellett hajtsuk végre, mert ezzel a társadalmat orientáljuk, és a legitimitásunkat folyamatosan bizonyítjuk. A feladat nagy és felelősségteljes. Az önvizsgálat és megújulás igen nehéz. Önmagunkat kell mérlegre tenni, helyenként élve boncolgatni. Ezt nem mindenki tudja megtenni. Saját gyakorlatunkat kell alkalmazni a változó valósághoz, a társadalmi igényekhez. Türelem és partnerség kell tehát a jövő alakításában.”⁷¹

Horváth István belügyminiszter szintén kitért a Verebélyi Imre által említett kettősségre, kifejtve, hogy ez a gondolkodás a „BM korábbi apparátusában is távolabbi időkre visszanyúló gyökerekkel rendelkezik”. A minisztérium előtt álló munka nagyságát a kiegyezést követő időszak feladataihoz hasonlította, hozzátéve, hogy a döntés nem a tanácskozás kezében van. „Az utóbbi időben – mondjuk majd egy esztendő óta – egyre gyakrabban hallom, mikor lesz már és mi lesz a BM szervezeti korszerűsítésével. Ami természetesen napirendre kerül, meg kell oldani. Erről most csak annyit tudok mondani, először világos kell legyen, hogy mi a biztonságpolitikánk, mi a politikánk a közbiztonságban, a rendőri igazgatásban, az önkormányzatok fejlesztésében, a közigazgatásban. Ehhez van kialakult koncepciónk, vagy ha a koncepciónk még nem is állt pontosan össze, de minden területen kialakultak a munkában a fő irányok, vagy a szükséges változások. És amikor ez számunkra összeáll, akkor meg kell nézni, hogy mi legyen a szervezettel. Mindezt azonban a jogszabályokban, a jogállamiság követelményeinek megfelelően kell majd megtenni, ami körülbelül 1990–1993-ig szóló munka lesz.”⁷²

A jog és a politika viszonyáról szóló referátumában Finszter Géza, a BM ORFK Bűnügyi Technikai Intézet vezetője felvetette e terület szakmai kimunkáltságának hiányát. A helyzettel kapcsolatban elmondta, hogy „jelenleg nem egészen világos előttünk a jog és a politika egymáshoz való viszonya, és az az igény sem, ami sok helyen, elsősorban az elméleti műhelyekben megfogalmazódik, hogy a jogot és a politikát el kell választani egymástól”. Szerinte ez a kérdés már 1956 után is felmerült, elismerve a politika közvetlen meghatározó szerepét, később azonban már ennél is direkter kapcsolatot feltételeztek „a jog a politika szolgálóleánya lett” megállapítással. Ma – jellemezte a kialakult körülményeket Finszter – még élesebb a társadalomtudósok ítélete: „Nem tisztázott egész világosan a dolog másik oldala, melyet a politikusoknak és a jogalkalmazóknak is végig kellett volna gondolni. Azt, hogy miért fonódhatott össze egy elég hosszú időszakban ilyen tragikus módon a jog és a politika. Nem minden politika tudja olyan formában magába olvasztani a jogot, ahogyan az nálunk történt. Erre csak a parancsuralmi rendszert megvalósító monolit politika képes. Ez a dolog tragikuma. [...] A monolit politika viszont, ha akarna sem tudna eltekinteni attól,

⁷⁰ I. m. 18. Horváth József felszólalása.

⁷¹ Uo. 18. Horváth József mondatai különösen a kilenc hónappal később kirobbant Dunagate-ügy akkori egyik főszereplőjeként tűnnek különösnek.

⁷² Horváth József felszólalása.

hogy a jogot teljes egészében a napi politikai megfontolásainak rendelje alá. Ha egy pluralista politikai hatalom formálódik, akkor annak automatikusan fel kell oldania ezt a tragikusnak is nevezhető összefonódást. [...] Mindez azért lényeges, mert azok a megközelítési módok, amelyeket az előadásokon többen hangoztattak – például hogy a biztonsági és bűnüldöző szerveknek szakmai szervekké kell válniuk, és szakmaként kell gyakorolni –, csak a jog és a politika közötti helyes viszony létrehozása után válhatnak követelménnyé és valósulhatnak meg.” Egy ilyen politikai időszak utáni periódusban idején mindig fennáll a garanciális szabályok túlértékelésének a veszélye.⁷³

Verebélyi Imre a vitában csatlakozott Finszter megállapításához: „A legizgalmasabb kérdés a pártirányítás és a depolitizálás. Az állománynak nemcsak kérdéseket kellene feltenni. Mindenképpen félelemérzetet érek vagy azt, hogy majd megmondják, hogy a Politikai Bizottság így dönt. Azt javasolnám, hogy az állomány tudományos elit garnitúrája gondolja át: vajon jó-e az, hogy várakozó helyzetben nem formálja ki a saját álláspontját, hanem el akar majd szenvedni egy felső véleményt. A felsőbb vélemény is alsóbb politikai mozgásokra, hatásokra formálódik. Tehát azt javaslom, hogy fogalmazza meg a pártszervezet az ezzel kapcsolatos véleményét. Ebben nem szabad semmifajta politikai bizottsági, központi bizottsági döntésre vágni. Az embernek van véleménye, és ha olyan versenyhelyzetbe kerül, hogy mások elmondhatják véleményüket, mi pedig várunk valamilyen felső véleményre, akkor a versenyt elveszítettük. Az első kérdés, hogy mi a depolitizálás. Tévedés, hogy a közigazgatási szervezet, az államszervezet egyáltalán depolitikus tud lenni. Hisz épp azért államszervezet, mert egy politikát képvisel. A jogállamiságban olyan mértékben hiszek, hogy a jogszabályok és a jogszabályok által mérlegelési mezőben bizonyos politikai irányultságot képvisel, tehát ilyen szempontból nem hinnék a depolitizáltságban. Abban azonban igen, hogy mi az a politika, amit a jogszabály keretei között kell érvényesíteni. A mai helyzetben az a fajta struktúra nem tartható, hogy a jogállamiság keretén belül szabad politikai, mérlegelési mezőt egy közvetlen, direkt pártutasítással betöltsék. Az állampolitikát, az állambiztonságot, a közbiztonságot kell védeni, az pedig nem más, mint amit a Parlamentben, az állam legfelsőbb szervében koalícióra jutott, koalícióképes erők kötelezően megszabnak minden közalkalmazottnak. Végezetül: el kell-e szenvedni ezeket a változásokat, vagy hasznot lehet-e húzni belőlük. Van, aki el fogja szenvedni, de az állomány többsége hasznot húz a változásokból. Miért? Azért, mert az egypártrendszer körülményei között a KB meghatározza a munkát, az állomány azt végrehajtja, közben a vezető szervek elmennek, és az állományon marad a végrehajtás ódiума. Egy instabil állapot üt vissza az állományra, mert nem a kongresszus, hanem a KB vezetői szabják meg a munkát, és itt már nem is ugyanazok vannak, akik egykor a feladatokat meghatározták, de Önök szenvedik el a következményt. Mert az a politikai bizottsági tag, aki nem vívta meg magának a parlamenti többséget és nem kapta meg az államjogi formát, már rég nyugdíjban van, élvezi a szabadságot, és ha jön a glasnosztj, akkor Önöket veszik elő, és a légiót bántják, pedig a parancsnokaik már rég nincsenek sehol. A többpárt-rendszer körülményeiből az állambiztonsági szolgálat csak nyerhet, mert ebben az esetben olyan megfogható programokat kell végrehajtania, amelyeknek csak a végrehajtásáért felelősek.”⁷⁴

A dokumentum viszonylag részletesebb bemutatására azért van szükség, mivel érzékelhető benne a korábban hiányolt differenciáltabb megközelítés: a tudományos fórumon elhangzottak több alapvető kérdésben előremutatón jelezték a fejlemények másik lehetséges irányát. Ennek ellenére e felismerést nem követték konkrét lépések olyan mértékben,

⁷³ I. m. 26. Finszter felszólalása.

⁷⁴ I. m. 35. Verebélyi Imre felszólalása.

ahogyan azt a körülmények indokolták volna. A szakmai vezetők által elmondottakból jól kiolvasható, hogy – a politikai vezetés mintájára – lassan, a hatalomban történő megmaradás biztos tudatában tették meg bölcs kinyilatkoztatásaikat. Tulajdonképpen minden olyan kérdést érintettek, melyek a következő év elején elementáris erővel feszítették szét az állambiztonsági szolgálatokat.

A gyakorlat oldaláról nézve a kémelhárítás ugyanekkor, 1989 márciusában fogalmazza meg javaslatait az állambiztonsági munka korszerűsítésével kapcsolatban. A főbb elvek között az első helyen említik a következőt: „...az állam biztonságának védelme, az ehhez szükséges funkcionális alaptevékenység és az azt ellátó szervezet az új alkotmányban kerüljön definiálásra, majd az ezt követő további szabályozás legyen legitim, valamint a szükséges és lehetséges mértékben nyilvános.” Témánk szempontjából a dokumentum különösen fontos, hiszen jelzi, hogy már 1989 tavaszán megjelent a szolgálatok alkotmányos intézménnyé válásának az igénye, sőt már az az elvárás is hangot kapott, hogy „az állambiztonsági feladatokat ellátó szerv, vagy szervezet alkotmányos alapállása, a munka jellege, valamint a társadalomhoz való viszonya alapján önálló szervezetként, nem rendőri szolgálatként működjön.”⁷⁵

Március végén a nem egyszerűen átalakítás, de valójában a megszüntetés (az ORFK-ba integrálás) előtt álló állambiztonsági vizsgálati osztály kötelezte el magát a jogállami átalakulás mellett: „A jogállamiság kialakításával összefüggő jelenlegi koncepciók – feltehetően – sok változáson mennek még keresztül, de fő tendenciáiban már kitapintható a folyamat. Ebből egyértelműen következtetni lehet, hogy törvényileg szükséges majd meghatározni az állambiztonsági szolgálatnak az államigazgatás rendszerében elfoglalt helyét, irányításának és ellenőrzésének módját, hatáskörét, a feladat végrehajtásához szükséges eszközök és ezek alkalmazásának feltételeit stb. Számos bizonytalansági tényező mellett határozottan körvonalazódik egy olyan társadalmi igény – nemzetközi tapasztalatokra is alapozva –, hogy az állambiztonság szervezetiileg teljesen elkülönüljön a rendőri szolgálattól, és önálló Nemzetbiztonsági Hivatalként jelenjen meg. Politikai irányultsága és működésének titkossága garanciális okokból igényli a legfelsőbb államhatalmi szerv külső ellenőrzését. Bizonyosra vehető, hogy a titkos operatív eszközök alkalmazását szolgálaton kívül elhelyezkedő bírósági vagy ügyészszégi engedélyhez kötik.”⁷⁶

Ugyanakkor a minisztérium vezetése mintha nem érzékelne a szolgálatok részéről tapasztalható koncepciók sokaságát, legalábbis az április közepén tartott miniszteri értekezlet mintha még egy korábbi időszak ülése lenne: „Az április végi országos értekezleten beszélt Horváth [István] elvtárs arról, hogy az állam- és közbiztonsági törvény koncepciójának kidolgozásához hozzá kell kezdenünk. Ehhez létre kell hozni egy jogpolitikai és jogi szempontból felkészült szakembert gárdát. Ennek a koncepciónak és a későbbiekben majd együtt az IM-mel [Igazságügyi Minisztériummal] már a törvény formájában való kidolgozásához én Diczig elvtársat javasolnám a brigád elnökének. A koncepció kidolgozása miniszteri értekezletre, koordinációra, majd külsős koordinációra kerül. Az ez évi törvényal-

⁷⁵ Az állambiztonság szervezeti korszerűsítése. Javaslat 1989. március 9. BM III/II. csoportfőnökség. ÁBTL 1.11.6. III/III. Csoportfőnökség és jogelődeinek iratai. Kémelhárítás töredék anyagok III/II. Főcsoportfőnökség. 2. d. 344/k. 40-13/143-1/89.

⁷⁶ Az állambiztonsági tevékenység és a BM Vizsgálati Osztály szervezeti átalakítása. Feljegyzés. BM III/1. Osztály 1989. március 28. 6. ÁBTL 1.11.1. 136. d. 34-10/11/89.

kotási programban nem szerepel ez a téma, de ki tudja, hogy az országgyűlés nem veszí[-e] elő, amikor a jövő évi programját alkotja.”⁷⁷

Napokkal később pedig már a minisztérium vezetői kezében lehetett az a terjedelmes szakértői anyag, amely az állambiztonság alkotmányos tevékenysége szabályozásának első átfogó elemzését nyújtotta. Mivel az 1974. évi, az állam- és közbiztonságról szóló 17. sz. törvényerejű rendelet felülvizsgálata minden átalakítási elképzelés kiinduló pontja, ezért ennek a biztonsági szolgálatokat érintő problematikájával foglalkozik a tanulmány. Mint írja, „[a] születő új magyar demokráciában parancsoló szükség van arra, hogy az állambiztonsági szervek működése feleljen meg az alkotmányos követelményeknek. A biztonsági szolgálat a társadalom számára legalább olyan mértékben legyen ellenőrizhető, hogy az a jövőben ne válhasson az önkény engedelmes eszközévé. Ezeknek a követelményeknek a megvalósítása a készülő biztonsági törvényre vár. [...] A megváltozott külső és belső körülmények kikényszerítették, hogy a szűken vett pártállam érdekeinek védelmét felváltsa az egész nemzet érdekeinek és biztonságának a védelme.” A tanulmány részletes ismertetést és feldolgozást igényelne, de itt csak két fontos jellemzőjére hívjuk fel a figyelmet. 1. Az alapvetően jogdogmatikai megközelítés a Német Szövetségi Köztársaság szabályozásának nyomdokain halad, érezhetően mintának elfogadva azt. 2. A jogtechnikai látásmód szinte teljesen eltávolítja a szöveget 1989 „forró nyarának” jellemző megnyilvánulásaitól, semmi nyoma benne a politikai vezetés rezignációtól a pánikhangulatig terjedő érzelmi megosztottságának. Inkább az látszik, hogy ezek a koncepcionális anyagok nem csak a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslatban,⁷⁸ de a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben is visszaköszönnének.⁷⁹ Ez nem is lehet másképpen, hiszen a szolgálatok felépítésére, tevékenységükre, irányításukra–ellenőrzésükre, a titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésére stb. a jogállami szabályozás nem sok alternatívát ismer.

Hasonló álláspontot képviselt egy másik, a belügyminisztérium miniszteri értekezletén is megvitatott anyag, amely 1989 júniusában a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság elé is került, de politikai–ideológiai értékmentességét már nem tudta megőrizni.⁸⁰ Érvelése szerint a nemzetközi viszonyokban és a Magyar Népköztársaság belső helyzetében végbement változások és ezeknek jelenleg megfigyelhető és prognosztizálható iránya igényli a nemzet, az állam belső biztonságának stabilitását, az intézményrendszer működését, az alkotmányos és demokratikus rend védelmét. A változásokkal összhangban hosszabb távon modellváltást kell végrehajtani, a biztonságot szolgáló állami tevékenység fő feladataiban, azok prioritásában, működési rendjében és szervezetében – folytatja bevezetőjében az anyag, majd a belső biztonsági helyzettel kapcsolatban megállapítja: „A vezetés még nem találta meg az eredményes megoldást, lassan alakulnak az új szocialista modell kontúrjai.

⁷⁷ Földesi Jenő miniszterhelyettes hozzászólása. Az állam- és közbiztonsági tv. koncepciójának kidolgozásával kapcsolatos felszólalások. BM Miniszteri értekezletek 1989. április 17. 1989. MNL MOL XIX-B-1-y. f. 49. d. 10-52/7-1090.

⁷⁸ Lásd: A különleges titkos szolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslat betérjesztése. Gál Zoltán belügyminisztériumi államtitkár expozéja. 1990. január 24. 6. o. Országgyűlés Naplója. V. Kötet. 65-83. ülés (1989. XI. 21. – 1990. III. 14.). Budapest, 1998. 6066.

⁷⁹ A nemzetbiztonsági szolgálatokról. Indoklás a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslatához. T/420 – törvényjavaslat. Benyújtó: tárca nélküli miniszter, 1994. december 23.

⁸⁰ A bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben. Jelentés 1989. június (...) 20. A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. június 9-i ülésének anyaga. MOL M-KS 288. f. 62/5. ő. e. 6-138/89.; MOL XIX-B-1-y. Miniszteri értekezletek iratai 1989. június 20. 50. d., továbbá ÁBTL 1.11.1. 97. d. 6-138/89.

A többpártrendszer versenyhelyzetéhez való alkalmazkodás nem eléggé dinamikus. A kialakult helyzetben csak következetesen véghezvitt politikai és gazdasági reformfolyamat lehet a megoldás, amelynek eredőjeként kialakulhat hazánkban is egy »pluralista alapokon nyugvó, demokratikus szocializmus«. [...] A hatékony kormányzati tevékenységet segíteni kell. Emellett elengedhetetlen, hogy a belbiztonság védelmével kapcsolatos tevékenység a jövőben jogilag szabályozott keretek között folyó 'legitim' állami, illetve kormányzati tevékenységgé váljon, amely a koalíciós viszonyok között is a szocialista célok realizálásának egyik fontos társadalmi garanciákat tartalmazó biztosítéka kell hogy legyen. [...] Fontos tényező, hogy a többpártrendszer viszonyai között a szocialista pozíciók és az alkotmányos, törvényes rend védelmének biztosításához, a szolgálati egység megőrzéséhez a meglévő pártállás, párthoz tartozás feladása nélkül pártszervek és szervezetek a biztonsági szolgáltatón belül megfelelő átmeneti időszak közbeiktatásáig működhessenek. Ugyanakkor a jelenlegi helyzetet és a kibontakozás folyamatát figyelembe véve fontos, hogy az MSZMP kiemelt figyelmet fordítson a speciális szolgáltatásra. Véleményünk szerint az MSZMP-nek arra kell már most felkészülni, hogy a politikai szervező és nevelő munkát a testület területén kívül kell, hogy megoldja tagjai számára." Sokadszorra nyer megfogalmazást a dokumentumban a szolgálatok alkotmányos státusa iránti igény: „A pluralista politikai berendezkedést mutató várható igényeket figyelembe véve, a nemzetközi tapasztalatokra támaszkodva, szükségesnek tartjuk az alkotmányban megalapozni és mellette nyílt törvényben is rögzíteni a speciális szolgálatok helyét és szerepét mint a nemzet biztonságának egyik fontos szervét, ezzel is biztosítva legitimitását." Az ennek érdekében javasolt jogalkotási menetrend a következő:

- az új Alkotmány elfogadása;
- a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosítása, különös tekintettel az állam-ellenes bűncselekményi kategóriák újrafogalmazására;
- az állam-és közbiztonság védelméről külön törvény megalkotása. Célszerű e törvénybe foglalni a BM biztonsági szolgálatának, a rendőrségnek és más belügyi hatóságoknak feladatait, szervezetét, hatáskörét és működési rendjének alapvető szabályait.

A szakmai vonatkozású javaslatokhoz képest a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. június 9-i ülése „A nemzetbiztonsági szolgálatok tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó javaslatok” elnevezésű napirendi pontja ürügyén meglehetősen más kérdésekre kereste a választ. Grósz Károlynak például a hírszerzés és a COCOM-lista⁸¹ felőli érdeklődésére Pallagi Ferenc főcsoportfőnök egészen furcsa helyzetről számolt be: „Grósz elvtárs jelentem, lényegileg a fő irány a tudományos technológiai értékek megszerzése. [...] Na, most itt a lazulás, ha itt lazítunk vagy itt lazulna a világ, és visszavonulnánk a technológiai tudományos értékeknek a megszerzéséből, az népgazdaságilag nehezen, az gondot jelentene. Egyet hozzá kell tennem, hogy ezen még sokat kell dolgoznunk, többet, mint eddig, valahogy a megrendelési és a tudományos–technikai intézetek produktumainak az összhangja nem jó. Tehát nekünk voltak olyan erőlködéseink, hogy konkrétabb megrendeléseket kapjunk, hogy ezt jobban ki tudjuk szolgálni. Néha olyan helyzetbe kerülünk, hogy kilincselünk a termékeinkkel, elnézést kérek, most nem ez a döntő – volt ez a

⁸¹ A COCOM-lista egy a keleti blokk országait sújtó kereskedelmi embargó volt 1947-től. A listán szereplő, katonai felhasználásra is alkalmas csúcstechnológiai termékeket tilos volt az embargó alatt álló (főként a Varsói Szerződéshez tartozó) országokba exportálni. Magyarország vonatkozásában formálisan 1992-ig állt fenn.

vaskohászattól kezdve egyéb technológiákig. Amit jól meg kellett komponálni...⁸² Fock Jenő ezzel kapcsolatban Szovjetunióbeli élményét idézte fel: „A szovjetek olyan bután bánnak azzal, amit átadunk nekik... Hát egy ilyen – mondjuk egy technológiai újításnál, mikroakármicsodánál – át kell egy kicsit érezni, ahogy szokták mondani, egyenesen, tiszta koppintás legyen. Annyi eszük sincs, hogy más színűre fessék be. Úgyhogy ordít róla, hogy mi szereztük meg és mi adtuk át nekik...⁸³

A szakmai–politikai vonalat leginkább Fejti György képviselte, aki a jelentés lényegére koncentrált: „Messzemenőleg támogatom, hogy jogilag rendezett viszonyok között kerüljön ez a munka, beleértve az új Alkotmány kidolgozását, (a) törvényekben szükséges szabályozást, nyílt szabályozást, és a parlamenti ellenőrzésnek a szükségességét, kérdését is azzal, hogy körülbelül azt a gyakorlatot kell megcéloznunk, ami Nyugat-Európában meghonosodott.” Ugyanakkor olyan összefoglaló jelentéseket hiányol a „szervezetektől”, amelyek alaposabban számolnak az időtényezővel: „Egy-egy hírnek az értékét az szabja meg, hogy az ember délelőtt 10 órákor vagy délután két órákor veszi a kezébe, tehát egy olyan mechanizmust, egy olyan jóváhagyási, engedélyezési mechanizmust kell kialakítani, ami az események ilyen felgyorsulására tekintettel van.”⁸⁴

Grósz Károly főtitkár összegezve jónak tartotta az anyagot, de politikai jelegű, hangsúlybeli változásokat javasolt: „A társadalom belső ellentmondásai olyanok, hogy ezek felszínre hozhatják a belső ellenséges erők olyan tevékenységét, amely robbanáshoz vezethet. Sajnos, a helyzet bonyolultabb, mert ellenséges szándék nélkül is elvezethet a robbanáshoz a helyzet, amelyet semmilyen biztonsági szolgálat nem tud kiszűrni, vagy megelőzni. És nyilvánvaló, hogy a konzervatív visszarendeződésnek is vannak tényezői, vagy legalábbis magjai. De én nem hiszem, hogy a jobboldali külső erők is ne támadnák a Magyar Népköztársaságot. Erre van élményanyagunk. Tehát a két fő feladat közt tulajdonképpen azt hiányolom, hogy a két lábon állás marad meg, holott három lábon kellene hogy álljon. Mert úgy érzem, hogy három irányból kellene tevékenykedni.” Végül azt javasolta, hogy ne terjesszék az anyagot ebben a formában sem a Politikai Bizottság, sem a szolgálatok elé, arra ez ebben a formában nem alkalmas.⁸⁵

Az ezt követő két hónapban a jogi és politikai koncepciók változó hangsúlyokkal ugyan, de az év elején megfogalmazott álláspontokat, nézeteket fejlesztették tovább, eljutva a törvénytervezetek elkészítésének stádiumáig. Ezek közlésétől, elemzésétől eltekintve csak az alkotmánymódosítás elfogadása előtti utolsó javaslatra kívánjuk felhívni a figyelmet.⁸⁶

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény október 18-i elfogadása előtt két nappal datálódott az a Feljegyzés, amely az úgynevezett „sarkalatos törvények”, benne az Alkotmány módosításáról szóló tervezetek koordinációja során keletkezett észrevételeket összegezte.⁸⁷ A helyzet és az időpont meglehetősen bízarr. Miközben a szolgálatok és a főcsoportfőnökség tavasz óta folyamatosan azt hangsúlyozzák a belügyi és a pártvezetésnek, hogy mennyire szükségesnek tartják a szolgálatok alkotmányos megjeleni-

⁸² A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság 1989. június 9-i ülésének anyaga. MNL MOL M-KS 288. f. 62/5 ő. e. 6-138/89. sz. 78–79.

⁸³ I. m. 77–78.

⁸⁴ I. m. 82–83.

⁸⁵ I. m. 87–90.

⁸⁶ A témára vonatkozó dokumentumok jegyzékét lásd a 2. sz. Mellékletben.

⁸⁷ A BM III. Főcsoportfőnökség feljegyzése az ún. „sarkalatos törvények” tervezete koordinációja során keletkezett észrevételekről. Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. október 16. ÁBTL ABMHT 1.11.1. 110. d. 45-300/1989. 340-246. o.; teljes szövegét lásd az 1. sz. Mellékletben.

tését, két nappal a végszavazás előtt véglegesítik törvényjavaslat formájában elvárásait. A pártvezetés nem tekintette olyan fontosnak a kérdést, hogy az ígéreteknek megfelelően módosító javaslat szülessen annak nyomán, esetleg éppen a Nemzeti Kerekasztal megkerülése miatt tartózkodott ettől. Az ellenzék szemlátomást nem érezte a probléma súlyát – még vagy három hónapig, a Dunagate-ügy kirobbanásáig. De az is elképzelhető, hogy a főcsoportfőnökség látva törekvéseik kudarcát, csak pontot téve erőfeszítéseik végére elvégezték azt a munkát, amelyet a Minisztertanácsnak, végül talán éppen az igazságügyi minisztériumnak kellett volna helyettük befejezni. „Megítélésünk szerint az állambiztonsági szolgálat alkotmányos elismerését több szempont is indokolja” – kezdi a főcsoportfőnökség érveit felsorolását. „Egyfelől az állambiztonsági tevékenység kormányzati feladat, így annak elhelyezése az Alkotmányban a Minisztertanács feladatai között ennek deklarálását jelentené. Másfelől, mert a jelenlegi törvényjavaslat fogalmilag a »Rendőrség« címszóba sorolja. A közeljövőben azonban várható, hogy az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség szervezeti-leg különváljak, és az állambiztonsági szolgálat nem fegyveres testületként fog működni, ezzel újabb alkotmánymódosítás válna szükségessé. Az Állambiztonsági szolgálat jellege törvényességi szempontból szükségessé teszi, hogy legalapvetőbb feladatai megfogalmazást nyerjenek a módosított Alkotmányban. Az Állambiztonsági szolgálat megnevezésével összességében úgy véljük, hogy olyan elnevezés szükséges, amely tartalmában és jellegében is megfelel a szervezet tevékenységének. Javaslatunkban fogalmilag – a döntésig – még a jelenlegi, hagyományos elnevezést használjuk.

Az előzők alapján javasoljuk:

– a törvényjavaslat 21. § (1) bekezdésével módosított, a Minisztertanács feladatait tartalmazó Alkotmány 35 § (1) bek. h.) pontjának kiegészítését a következőkben:

»h.) irányítja a fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat, a rendőrség és a rendészeti szervek működését«.

– az Alkotmány módosított VII. fejezete címének pontosítását az alábbiakban:

»VII. fejezet

A fegyveres erők és az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatai«

– az előző fejezet 40/A § (2) bek.-nek kiegészítését az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatával:

»(2) Az állambiztonsági szolgálat alapvető feladata, hogy gondoskodik az alkotmányos rend védelméről, a nemzet biztonságát veszélyeztető törekvések megakadályozásáról és az államtitok megóvásáról. A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság⁸⁸ és a bűnözés elleni harc. Az állam biztonságával és (a) rendőrséggel összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvények határozzák meg.«;

– ugyanezen Fejezet 40/B § (4) bek.-nek értelemszerű kiegészítését az állambiztonsági szolgálatra való utalással:

»(4) A fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére nézve alkotmányerejű törvény korlátokat állapít meg.«

A módosító javaslat emellett foglalkozik még a titkos operatív eszközöknek az állampolgári jogokkal összefüggő alkotmányos szabályozásának kérdéseivel is, majd kiegészítő megjegyzéseket fűz az Alkotmánybírásról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatokhoz is.⁸⁹

⁸⁸ A „védelme” szó feltehetően kimaradt.

⁸⁹ Lásd az 1. sz. Mellékletet.

Az állambiztonsági főcsoportfőnökségnek az évek során szemlátomást egyre fokozódó lobbitevékenysége ellenére az Országgyűlés által 1989. október 18-án elfogadott alkotmánymódosító törvény a szolgálatokra vonatkozóan megelégedett egy szűkszavú utalással a fegyveres erőkkkel és a rendőrséggel foglalkozó fejezetben: „A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.”⁹⁰

A szolgálatok helyzetének alkotmányos szabályozása azóta nem sokat változott. Az idézett rendelkezést például az Országgyűlés 1990. június 19-én akként módosította, hogy „[a] rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”⁹¹ Ezen mondat elé – anélkül, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok szerepe szóba került volna – az 1993. december 7-i alkotmánymódosítás beiktatta: „A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.” Ugyanekkor viszont szabályozásra került a korábbi alkotmányszövegek által csak *de lege ferenda* utalt helyzet: „A fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”⁹²

Az alkotmány 1995. évi szabályozási koncepciója „Alkotmányvédelem” címmel önálló fejezetet javasolt ugyan létrehozni,⁹³ de egyáltalán nem a nemzetbiztonsági szolgálatokra gondolva. Az új fejezetbe ugyanis az Alkotmánybíróság funkciójának, hatásköreinek újraszabályozása mellett az alkotmánymódosítás rendjét, az alkotmányértelmezés elveit, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosai intézményi alapvetéseit javasolták belefoglalni. De nem befolyásolta a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos helyzetét az 1995. december 19-én elfogadott, még a Németh-kormány által beterjesztett 1990-es „átmeneti” szabályozást⁹⁴ kiváltó új törvény sem.⁹⁵ Tizenkét év elmúltával viszont a törvényalkotó – a második Gyurcsány-kormány előterjesztése mellett – a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok láthatóan kezdettől fogva kétharmados többséget igénylő körébe bevonta a titkosszolgálati eszközök és módszerek hasonlóképpen minősített szabályozásának alkalmazását is. A törvényjavaslat indoklása azonban – első látásra meghökkentő módon – nem a titkosszolgálatok által alkalmazott titkosszolgálati eszközökre és módszerekre utal, hanem a rendőrség, illetve az Alkotmányban nem nevesített egyéb állami szervek – például a vám- és pénzügyőrség – ilyen jellegű tevékenységére. Érvelése szerint ugyanis „alkotmányelméleti szempontból is nehezen indokolható, hogy jelenleg a büntetőeljárás kezdete előtt alkalmazható titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat kétharmados többséggel kell elfogadni, a büntetőeljárás során alkalmazható titkos adatszerzésre vonatkozó szabályokat azonban – noha mindkét fogalom a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazását foglalja magában – egyszerű többséggel elfogadható törvény tartalmazza.”⁹⁶ Ugyanekkor a megszületett törvény korábban csak a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozásának kétharmados törvényhozási többséget igénylő

⁹⁰ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. 26 §.

⁹¹ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. 32. § (2)

⁹² 1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról. 2., 3. §.

⁹³ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag). Igazságügyi Minisztérium, 1995. március, 100. old.

⁹⁴ 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról. Elfogadva: 1990. január 25.

⁹⁵ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

⁹⁶ Indokolás a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló, T/2915. számon benyújtott törvényjavaslathoz. Budapest, 2007. május, 4. old.

minősítését kiterjesztette a katonai szolgálatokra is.⁹⁷ Ezt megelőzően, 2006-ban született ugyan egy alkotmánykonceptió, amely először kívánt volna önálló fejezetben foglalkozni a nemzetbiztonsági szolgálatokkal – újdonságképpen megfogalmazva az alkotmányos rend védelme mellett a szolgálatoknak egyes bűncselekmények felderítésében és megakadályozásában játszott szerepét –, de a javaslat koalíciós viták miatt már nem került a parlament elé.⁹⁸

A második Orbán-kormány a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak hagyományos párttagsági, illetve politikai tevékenységbeli tilalmait tovább bővítette azzal, hogy „szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy megszüntetését követő három évig nem indulhatnak jelöltként az országgyűlési képviselők választásán, az európai parlamenti választáson, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán.”⁹⁹ Furcsa módon az alig fél évvel később elfogadott Alaptörvény viszont már nem ismeri ezt az korlátozást, viszont kifejezetten megemlíti a kormány irányító jogkörét a nemzetbiztonsági szolgálatok működése felett.¹⁰⁰ Arra azonban, hogy a szolgálatoknak a különleges jogrend körében is akad tennivalójuk, az Alaptörvény azon rendelkezéséből lehet következtetni, miszerint „a Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő”.¹⁰¹ Az Alaptörvénytől független, de a szolgálati struktúrát legjelentősebben átalakító, 2011. november 28-án elfogadott törvényi szabályozás pedig a nemzetbiztonsági törvény elfogadása óta húzódó vitás kérdést – szükség van-e öt nemzetbiztonsági szolgálatra? – zárta le azzal a megoldással, hogy a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal összevonásával megalakította a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot.¹⁰² Kisebb érdeklődést váltott ki, hogy a miniszterelnök a belügyi és külügyi tárcák között hanyórázó Információs Hivatal irányításával összefüggő miniszteri hatásköröket végül 2012 nyarán a Miniszterelnökséget vezető államtitkára ruházta át.¹⁰³

Összegzés

A fenti áttekintés talán ráirányítja a figyelmet titkosszolgálatok nem történeti jellegű kutatásának fogyatékoságaira. Amit viszont már most érvekkel alátámasztva meg lehet állapítani, az a titkosszolgálatok szerkezeti, működésbeli, szabályozási, irányítási és ellenőrzési

⁹⁷ 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

⁹⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Tervezet! (I. változat) Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2006. június 21. Petrétai József, a koncepció kidolgozását koordináló miniszter szerint a második Gyurcsány-kormány azért nem vitte parlamenti vitára a tervezetet, mert az SZDSZ nem támogatta azt az öszödi beszéd utáni közhangulatban, 2006 őszétől pedig már szóba sem jött a tervezet vitára bocsátása. „Itt a »titkos« szocialista alkotmányterv”. Népszabadság, 2011. április 7.

⁹⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2010. augusztus 11-i módosítása.

¹⁰⁰ A Magyarország Alaptörvénye 46. cikke együtt foglalkozik a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozásával.

¹⁰¹ Magyarország Alaptörvénye 50. cikk (1).

¹⁰² 2011. évi CLXXI. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról

¹⁰³ 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról. (A Miniszterelnökséget vezető államtitkár egyébként 2012. június 2-től Lázár János.)

mozzanatainak jóval nagyobb ellenállóképessége a politikai átalakulásokkal („rendszervál-tásokkal”) szemben, ahogyan ezt kívülállóként vélhetnénk. A közép-európai közgondolko-dás – de a politikusok egy része is – gyakran ringatta magát abban az illúzióban, hogy a magántitkok kifürkészése és ezek konspiratív felhasználása a diktatúrák sajátossága, és a demokratikus átalakulással ezek a szolgálatok – legalábbis a belső elhárítás – elvesztik funkciójukat, meg fognak szűnni. Erre a látszatra a sajátos magyar helyzet az 1990-es évek elején – „Duna-gate”-ügy – hatékony érveket is kínált. Az új kormányzat valamelyest tisztában volt a belső és külső, katonai és polgári felderítés és elhárítás nélkülözhetetlenségével, de ők a maguk módján akarták vívni saját harcukat a diktatúra állambiztonsági szolgálataival. Erre a legalkalmasabb eszköznek azt a – gyakran igen felemás eredményre vezető – személyzeti politikát tekintették, amely során a korábbi vezetői állományt politikailag megbízható, ám szakmailag kevésbé felkészült személyekkel igyekeztek lecserélni. Ez az elgondolás gyakorlatilag minden hatalomváltás időszakát jellemzi, miközben az intézményi, strukturális, normatív vonatkozások továbbélésére alig van magyarázat.

Összehasonlító elemzések nyomán két alaptétel általános érvényűnek mondható. 1. A mindenkori társadalmi–hatalmi struktúrák részeként létrejött és egyetemes érvénnyel mű-ködő titkosszolgálatok (államvédelmi, állambiztonsági, nemzetvédelmi, nemzetbiztonsági szervek, elhárítás, hírszerzés, politikai rendőrség stb.) *nem nyilvános szabályozás mellett, leplezett intézményi keretek között, titkos állománnyal, operatív módszerekkel, speciális technikákkal* vesznek részt a legváltozatosabb típusú és formájú szuverén hatalmak védel-mében. Időtől, helytől, a politikai hatalom milyenségétől, annak legitimációjától függetle-nül alapvetően belső és külső szuverenitásvédelmi funkciót töltenek be, amely során éppen a titkosszolgálati eszközök és módszerek felhasználása és alkalmazása különböztetik meg az állami szuverenitást ugyancsak védő egyéb intézményektől, szervezetektől. 2. Amennyi-ben az állami szuverenitás az állami entitás állandó és nélkülözhetetlen eleme, úgy a vé-delmére létrejött titkos intézményrendszer sem működhet diszkontinuus módon. A hatal-mi változások, legyenek mégoly radikálisak, teljes társadalmi, politikai átalakulást eredmé-nyezők, önmagukban csak a megjelenési formájukban, esetleg szereplőik kicserélődésében jeleznek átalakulást az államok évszázados intézményeihez képest. Nem tagadva ezek tör-téneti változásait sem, az államnak a társadalmi közösségek irányításában mutatkozó ha-talmi felsőbbbsége nagyfokú állandóságot biztosít egyik legfőbb támaszának, a titkosszolgá-latok rendszerének. Lehet természetesen az explorátorokat, titkos ágenseket, spionokat, ügynököket, hírszerzőket, felderítőket, klandesztin informátorokat, szigorúan titkos mun-katársakat, konfidenseket és mindenféle kollaboránsát ellenszenvvel, megvetéssel szemlélni, esetleg kiközösíteni, sőt, büntetni őket, de a morális elítélés másik oldalán a társadalmi integritás titkos védelmének pragmatikus értéke áll. Ehhez képest csak a következő lépcső-ben lehet és kell foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy amiképpen minden állam fennállásá-ban csak hosszabb távon igazolható szuverenitása érvényesítésének a közösségi viszonyo-kat reprodukálni képes hatása, úgy tévedés lenne a titkosszolgálatok működésében is va-lamiféle idealizált, „jó állam” önzetlen szolgálatát látni.

Főként szabályozástörténeti áttekintésünk a magyar rendszerváltás idejéről vett példá-val igyekezett érzékeltetni annak a különbségnek a relativizálódását, amely az 1989, 1990 és az azt követő évek során valamiféle cezúrát vélt volna felfedezni a titkosszolgálatok át-alakulásában. Nem a hatalom átmentése, valamiféle világméretű összeesküvés, esetleg a KGB vagy éppen a CIA ármánykodása „lopta el” az átalakulás esélyét, hanem a politikai rendszerek, állami intézmények, külső feltételek és körülmények sőt politikai értékek és kultúrák folytonossága gyakorolt hatást a titkosszolgálatok kontinuitására. Ezen szempon-tok figyelembe vétele nélkül nehezen magyarázható, hogy a bomló állampárti titkosszolgá-

latok korszerűsítésének koncepciója miatt éppen azoknak az értékeknek a jegyében nyert kifejtést – magas szintű, alkotmányos, törvényi szabályozás, állami–kormányzati irányítás, pártpolitikai semlegesség –, amelyek alapján a legkülönbözőbb kormányzati elgondolások formálták alkotmányba, törvénybe, jogszabályba öntve a titkosszolgálatok működésének kereteit.

A gonoszság, az ember kiszolgáltatottsága a hatalomnak természetesen megalázó és megbocsáthatatlan. De ki látott már „szép” titkosszolgálatot, „esztétikus” megfigyelést, „bölc” hallgatózást vagy „tapintatos” dezinformációt, esetleg „kedélyes” bomlasztást. Talán annak a bizalomnak kellene kialakulnia, hogy létezik, létezhet egy általánosabb közösi érdek, amiért a hatalom titokzatos erőinek működése is érthetőbb, elfogadhatóbb.

1. SZ. MELLÉKLET

BELÜGYMINISZTERIUM III. FŐCSOPORTFŐNÖKSÉG

FELJEGYZÉS

az un. „sarkalatos törvények” tervezete koordinációja során
keletkezett észrevételekről

Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról

A törvényjavaslat 24. §-ával beiktatott Alkotmány VII. Fejezete érintőlegesen foglalkozik a fegyveres testületek alkotmányos rendbeli helyével, szerepével. Megfogalmazza, hogy a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg. Törvényességi szempontból azonban célszerű lenne az Alkotmányban is rögzíteni a fegyveres testületek és az állambiztonsági szolgálat – amely vélhetően a jövőben nem a fegyveres testület része lesz – feladatainak és működésének legalapvetőbb szabályait.

Az Alkotmánynak a törvényjavaslat 31. §-ával módosított XII. Fejezete szabályozza az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, a jogok korlátozásának lehetőségeit. A javaslat szerint csak törvényben meghatározott okok miatt és törvényes eljárás keretében korlátozható a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog (a törvényjavaslat 31. §-ával módosított Alkotmány 55. /1/ bek.); ezen kívül rendkívüli állapot, vagy szükségállapot idején lehet néhány állampolgári jogot korlátozni, vagy felfüggeszteni (a törvényjavaslat 31. §-ával módosított Alkotmány 65. /2/ bek.);

Továbbá a törvényjavaslat deklarálja, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog /a törvényjavaslat 31. §-ával módosított Alkotmány 57. §).

Véleményünk szerint az Alkotmány-módosítás ilyen tartalmú elfogadása esetén az állambiztonsági munka titkos operatív eszközeinek további olyan alkalmazása, amely az állampolgári jogok korlátozásával jár, az erről szóló törvény hatályba lépéséig Alkotmányellenesnek minősül.

A fentiek elkerülése végett az alábbiakban részletezzük az Alkotmány módosítására vonatkozó konkrét indokainkat és javaslatainkat.

Megítélésünk szerint az állambiztonsági szolgálat alkotmányos elismertetését több szempont is indokolja.

Egyfelől az állambiztonsági tevékenység kormányzati feladat, így annak elhelyezése az Alkotmányban a Minisztertanács feladatai között ennek deklarálását jelentené. Másfelől mert a jelenlegi törvényjavaslat az állambiztonsági szolgálatot fogalmilag a „rendőrség” címszóba sorolja. A közeljövőben azonban várható, hogy az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség szervezetiileg különválnak és az állambiztonsági szolgálat nem fegyveres testületként fog működni, ezzel újabb alkotmánymódosítás válna szükségessé. Az állambiztonság szolgálati jellege törvényességi szempontból szükségessé teszi, hogy legalapvetőbb feladatai megfogalmazást nyerjenek a módosított Alkotmányban. Az állambiztonsági szolgálat megnevezésével összességében úgy véljük, hogy olyan elnevezés szükséges, amely tartalmában és jellegében is megfelel a szervezet tevékenységének. Javaslatunkban fogalmilag – a döntésig – még a jelenlegi hagyományos elnevezést használjuk.

Az előzőek alapján javasoljuk:

- a törvényjavaslat 21. § /1/ bekezdésével módosított, a Minisztertanács feladatait tartalmazó Alkotmány 35. § /1/ bek. h. pontjának kiegészítését a következőkben:

„h. irányítja a fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat, a rendőrség és a rendészeti szervek működését”;

- az Alkotmány módosított VII. Fejezete címének pontosítását az alábbiakban:

„VII. Fejezet

A fegyveres erők és az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatai”

- ez előző Fejezet 40/A § /2/ bek.-nek kiegészítését az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatával:

„Az állambiztonsági szolgálat alapvető feladata, hogy gondoskodik az alkotmányos rend védelméről, a nemzet biztonságát veszélyeztető törekvések megakadályozásáról és az államtitok megővéséről. A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a bűnözés elleni harc. Az állam biztonságával és rendőrséggel összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvények határozzák meg”;

- ugyanezen Fejezet 40/b § /4/ bek.-nek értelemszerű kiegészítését az állambiztonsági szolgálatra való utalással:

„/4/ A fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség tényleges állománya tagjának pártban való tevékenységére alkotmányerejű törvény korlátokat állapít meg.”.

Az állambiztonsági titkos operatív eszközök alkalmazásának törvényi garanciáját az jelené, ha a törvényjavaslat 31. §-ával módosított Alkotmány XII. Fejezet 57. §-ában megfogalmazott állampolgári jog korlátozásának lehetősége alkotmányi szabályozást nyerne. Ennek megfelelően javasoljuk a jelenlegi 57. § számozását 57. § /1/ bek-re változtatni és a §-t új /2/ bekezdéssel kiegészíteni az alábbiakban:

„57. 5 /1/ A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sértetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”

A/ Változat

E jogok gyakorlását csak törvény korlátozhatja.

B/ Változat

E jogok gyakorlásába a hatóság nem avatkozhat, csak a törvényeknek megfelelő esetekben, amikor szükséges a demokratikus társadalomban a nemzet biztonsága, a közbiztonság, vagy az ország gazdasági jóléte, valamint zavargás. vagy bűncselekmény megelőzése, az egészségügy, vagy erkölcs, mások jogai és szabadsága védelme érdekében”

Megjegyzés:

A B/ változat mellett indokul szolgál, hogy a korlátozási lehetőség belső jog részévé tett nemzetközi szerződésből is levezethető és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. tvr. is lényegében tartalmazza. Továbbá a változat szövegtervezete azonos az Emberi Jogok Európai Egyezménye és öt jegyzőkönyve 8. cikkelyének szövegével. Mivel a Magyar Népköztársaság kinyilvánított szándéka, hogy tagja kíván lenni az Európa Tanácsnak, az Alkotmány-módosításban körülhatároltan felvett állampolgári jog korlátozása, illetve az egyezmény szövegének átvétele bizonyítaná szándékunk őszinteségét.

A javaslat 31. §-ával módosított 70/C B/ változatát támogatjuk. A mai körülmények között és a piaccgazdálkodás kiteljesedése esetén a munkához való jog deklarálása az Alkotmányban csak elvi kérdés maradna.

A törvényjavaslat egyes rendelkezéseivel kapcsolatos konkrét észrevételeink az alábbiak:

- a törvényjavaslat 3. § /3/ bekezdésével módosított Alkotmány 19. § /4/ bek. kapcsolatban javasoljuk a Magyar Köztársaság Alkotmánya megalkotását is minősített többségi szavazás alá vonni;
- a 4. §-val módosított Alkotmány 19/B.§ /4/ bekezdésével összefüggően javasoljuk azt is rögzíteni, hogy a Honvédelmi Tanácsnak az alkotmányerejű törvényekkel kapcsolatban milyen jogosítványai lehetnek.

Törvényjavaslat a Alkotmánybíróságról

A törvényjavaslat 24. §-át javasoljuk kiegészíteni az indoklásban konkrétan meg is fogalmazott alábbi kitétellel:

„Ez alól kivételt csak az államtitoknak és a szolgálati titoknak minősülő adatok jelentenek, kivéve azt az esetet, ha az illetőt felmentették a titoktartási kötelezettség alól”

Törvényjavaslat a pártok működéséről és gazdálkodásáról

A törvényjavaslat 2. -ával kapcsolatban az „A” változatot tartjuk elfogadhatónak. (A pártok munkahelyen szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek.) Ehhez kapcsolódóan a törvényjavaslat 18. § /2/ és /3/ bekezdésének „A” változatát támogatjuk.

A 6 § b/ pontjának B/ változatát javasoljuk elfogadásra (A párt ..., a tulajdonában álló, a párt rendeltetésszerű működéséhez szükséges ingatlanrészeket, helyiségeket és ingókat díj ellenében hasznosíthatja).

A törvényjavaslat 9. § /2/ bekezdésével összefüggésben javasoljuk összeghatár nélkül minden hozzájárulást nyújtó tételes megjelölésének előírását és az 1. számú mellékletben foglaltak ennek megfelelő módosítását.

A konkrét összeghatár törvénybeiktatása véleményünk szerint lehetőséget teremt a törvény kijátszására.

Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról

A 10. § /1/ bekezdésével kapcsolatban javasoljuk a Magyarországon letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgárok esetében a választási kampányban való részvételi jogosultságot elhagyni, ugyanis a megengedésének jogpolitikai indokai nem világosak.

A 2. sz. melléklettel összefüggésben a megyék nevénél az 1990. január t-én hatályba lépő névváltoztatást javasoljuk figyelembe venni (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Komárom-Esztergom, Jász-Nagykun-Szolnok)

Budapest, 1989. október

Készült: 2 pld-ban

[A BM III. Főcsoportfőnökség feljegyzése az un. „sarkalatos törvények” tervezete koordinációja során keletkezett észrevételekről. Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. október 16. ÁBTL ABMHT 1.11.1. 110. d. 45-300/1989. 340-246. o.; gépelt másolat, hitelesítés nélkül;

Kézszel írt feljegyzések az irat első oldalán (lásd: 2. sz. Melléklet):

- jobb felső sarokban. „TÜK! Megsemmisíteni! Vagyóczy [Béla, a BM Adatfeldolgozó és Tájékoztatási Csoportfőnökség csoportfőnöke]*, Sillai** et. (olvashatatlan harmadik név) X. 16.

- az első oldal második bekezdése második mondata („A javaslat szerint...”) után, a lap alján: „Minden bűnüldöző, felderítő! munka (bűnügyi – áb.) megszűnik”]

* Vagyóczy Béla: csoportfőnök, BM Adatfeldolgozó és Tájékoztatási Csoportfőnökség

** Sillai Árpád: titkárságvezető, BM Állambiztonsági Miniszterhelyettesi Titkárság]

2. SZ. MELLÉKLET

BELÜGYMINISZTERIUM
III. FŐCSOPORTFŐNÖKSÉG

FELJEGYZÉS

az un. "sarkalatos törvények" tervezete koordinációja során
keletkezett észrevételekről

3. SZ. MELLÉKLET

A témával kapcsolatos fontosabb állambiztonsági iratok

- Javaslat a BM 1989. II. félévi munkatervére. Miniszteri értekezlet. 1989. június 12. Emlekeztető. BM Titkárság 1989. május 30. 1. o. MNL MOL XIX-B-1-y. BM Miniszteri értekezletek 1989. 50. d. 10-52/10/1989
- Az MSZMP BM Bizottság működésével kapcsolatos időszerű feladatok. Pallagi Ferenc felszólalása. Miniszteri értekezlet. 1989. június 12. Jegyzőkönyv. BM Titkárság 1989. május 30. 5. o. MNL MOL XIX-B-1-y. BM Miniszteri értekezletek 1989. 50. d. 10-52/10/1989
- A fegyveres erők és testületek tagjaiból szerveződő pártszervek és –szervezetek feladatai, a politikai befolyás megtartása. Belső határozat, MSZMP Politikai Bizottsága 1989. június 13. 8. o. MNL MOL M-KS 288. f. 5/1068.
- A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. Előterjesztés az 1989. június 20-i miniszteri értekezletre. BM Titkárság, 1989. június 14. 15. o. MNL MOL XIX-B-1-y. BM miniszteri értekezletek 50. d. 10-52/11/1989.

- A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. BM III. Főcsoportfőnökség, 1989. június 14. 13. o. In: A Magyar Népköztársaság állam- és belbiztonsági helyzete ÁBTl 1.11.1. 104. d. 45-96/89.
- A BM I. és IV. Főcsoportfőnökségek integrálása és irányítási rendje. Előterjesztés az 1989. június 20-i miniszteri értekezletre. BM Miniszterhelyettes 1989. június 19. 4. o. MNL MOL XIX-B-1-y. Miniszteri értekezletek iratai 1989. június 20. 50. d. 10-52/11/1989.
- A rendkívüli állapot kihirdetésének feltételeinek, a bevezetendő rendszabályok körének, a fegyveres erők és testületek feladatainak, tevékenységük rendjének áttekintése. Horváth István belügyminiszter tájékoztató levele Németh Miklósnak, a Minisztertanács elnökének. 1989. június 19. 7. o. Németh Miklós, a Minisztertanács elnöke Titkárságának iratai 1988-1990. Szigorúan titkos belügyminisztériumi iratok. 1989-1990. MNL MOL XIX-A-2-at. 4. d. 1-a-698/89.
- A bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben. Jelentés 1989. június (...) 20. o. A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. június 9-i ülésének anyaga. MNL MOL M-KS 288. f. 62/5. ő. e. 6-138/89.; MNL MOL XIX-B-1-y. Miniszteri értekezletek iratai 1989. június 20. 50. d. továbbá ÁBTl 1.11.1. 97. d. 6-138/89.
- A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. Jegyzőkönyv az 1989. június 20-i miniszteri értekezlet üléséről. BM Titkárság, 1989. június 24. 15. o. MNL MOL XIX-B-1-y. BM miniszteri értekezletek 50. d. 10-52/11/1989.
- A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. Emlékeztető az 1989. június 20-i miniszteri értekezlet üléséről. BM Titkárság, 1989. június 24. 8. o. MNL MOL XIX-B-1-y. BM miniszteri értekezletek 50. d. 10-52/11/1989.
- Az állam és közbiztonságról szóló törvénykonceptió állambiztonságot érintő szabályainak felülvizsgálata. Feljegyzés III/III. Csoportfőnökség 1989. június 22. 4. o. ÁBTl 1.11.1. 104. d. 45-102/89.
- „A Belügyminisztériumban folyó tudományos kutatómunka helyzetéről, a kutatási eredmények hasznosításának tapasztalatairól” szóló tájékoztató jelentés véleményezése. III/III. Főcsoportfőnökség 1989. június 23. 1. o. ÁBTl 1.11.1. 99. d. 45-20-2220/89.
- A Belügyminisztérium szervezetének és vezetési rendjének átalakításáról 1989. július (...) 7. o. MNL MOL BM Miniszteri Titkárság iratjegyzék 1980-1990. XIX-B-1-ai 351. d. sz. n. (minősített iratot tartalmaz)
- Az állambiztonsági helyzetről és az operatív tevékenységről. Adattár 1989. I. félév. 7. o. ÁBTl 1.11.1. 103-a. d. 45-77/3-3/89.
- A BM Vizsgálati Osztály megszűnésével kapcsolatos átszervezési feladatok 1989. július 3. 18. o. (1 o.) ÁBTl 1.11.1. 97. d. 6-a-916/89
- A BM nyilvántartásában szereplő párttagok ügyeinek rendezéséről szóló 1971. május 10-i titkársági határozat hatályon kívül helyezése. MSZMP KB Pártpolitikai Osztály javaslata az Elnökség számára. 1989. július 10. 4. o. MNL MOL M-KS 288. f. 59/3. ő. e. PPO/652.
- Az MSZMP BM Bizottság működésével, a párt- és tömegszervek apparátusával kapcsolatos intézkedésekről, a pártszervezetek időszerű feladatairól. Miniszteri értekezlet 1989. július 12. Emlékeztető 1. o. ÁBTl 1.11.1. 99. d. 45-20/15/89.

- A fegyveres erők pártszervezeteit érintő kérdések. MSZMP Néphadseregi Bizottsága levele az MSZMP Elnökségének. 0989. augusztus 11. 2. MNL MOL M-KS 288. f. 59/5. ő. e.
- A társadalmi és pártszervezeteknél lévő minősített belügyi iratok átadása, irattári kezelése. (Mellékelve: Kimutatás a BRFK Bűnügyi Értékelő és Adatfeldolgozó Osztály Segédhivatala által 1961-től 1989. júniusáig az MSZMP PB-nak futárpostával átküldött minősített anyagokról; A BRFK által a budapesti BP részére kötelezően megküldendő szakmai anyagok körének áttekintése. Jelentés a Budapesti Rendőrfőkapitánynak 1989. július 12.) Budapesti Rendőrfőkapitány 12/1989. sz. intézkedése 1989. augusztus 23. 5. o. BFL XXIV. 1. 96. d. 111-014/12/1989.
- A Belügyminisztérium viszonya az ellenzéki pártokhoz, szervezetekhez. Előterjesztés miniszteri értekezletre. 1989. szeptember 7. 9. o. BM KI Miniszteri iratok 1989. 1-a-2-537/89
- Az MSZMP szerveződésének egyes kérdései a fegyveres erőkben és testületekben. Az MSZMP PB javaslata, a KB tudomásulvétele 1989. szeptember 12-13. (nem nyilvános) 28. o. MNL MOL M-KS 288. f. 4/270-271. ő. e.
- Az állam- és közbiztonságról, a Magyar Államrendőrségről és a Nemzetbiztonsági Szolgálatról szóló törvények szabályozási elvei. Észrevételek. III/III. Csoportfőnökség 1989. szeptember 28. 7. o. ÁBTL 1.11.1. 104. d. 11-13/1354/89.
- A nemzet biztonságának védelme és a biztonsági szolgálat szervezete. A központi állambiztonsági szervek véleményezései. ÁBMHT Jogi Alosztály 1989. október 13. 5. o. ÁMTL 1.11.1. 104. d. 45-102/89.
- Az állam biztonságáról szóló törvény szabályozási elvei. Javaslat az 1989. november 7-i miniszteri értekezletre. BM III. Főcsoportfőnökség 1989. október 20. 23. o. MNL MOL XIX-B-1-y. 52. d. 10-52/18-1989.
- A nemzet biztonságának védelméről és a biztonsági szolgálat szervezetéről. Előterjesztés az 1989. november 7-i miniszteri értekezletre. 24. o. Belügyminisztérium 1989. október 20. MNL MOL XIX-B-1-y. 52. d. 10-52/18-1989.
- A Magyar Államrendőrségről szóló törvény szabályozási elvei. Javaslat az 1989. november 7-i miniszteri értekezletre. BM III. Főcsoportfőnökség 1989. október 20. 18. o. MNL MOL XIX-B-1-y. 52. d. 10-52/18-1989.
- A Kémelhárító Szolgálat szervezeti korszerűsítése. Javaslat III/II. Csoportfőnökség 1989. október 23. 21. o. ÁBTL 1.11.6. III/III. Csoportfőnökség és jogelődeinek iratai. Kémelhárítás töredék anyagok III/II. Főcsoportfőnökség . 2. d. 344/k. 40/13-2/32/89.

BÉLA RÉVÉSZ

Constitution-making and State Security: Attempts at Adhering to the Constitution in the State Security Reform Concepts of 1989–1990

The reform of the political system in the second half of the 1980s apparently also affected the state security service. One of the most important questions of power was how to determine the new structure and tasks of political police in the period of the transition and later. Several different concepts were developed by the Hungarian Socialist Workers' Party, the opposition and the state security service itself for the restructuring of political police. As part of the change, the position, role and future tasks of the security services had to be defined. Previously, the so-called state security tasks in Hungary were carried out on the basis of low-level secret regulations, which severely limited basic human rights laid down in the Constitution. During the year, the State Security Services came up with several proposals to solve the problems of constitutional transformation. However, these – feasible or unfit – propositions were disregarded by the leadership of the Ministry of Interior, the government and the legislature.

Despite the relatively successful implementation of a democratic system in 1989, the transformation of the intelligence agencies remained incomplete. Intelligence organizations held fast to the old concept of an oversized, hyper-bureaucratic intelligence system. The system itself was changing but not at the expected pace and, to some extent, it kept carrying the baggage of its past. Nevertheless, the services kept referring to legality and constitutionalism day by day.